



**Universidade do Estado do Rio de Janeiro**

Centro de Educação e Humanidades

Faculdade de Educação

Maurício Marinho Lustosa da Costa

**Balço preliminar da privatização dos anos noventa no Brasil: o caso da  
Vale do Rio Doce**

Rio de Janeiro

2017

Maurício Marinho Lustosa da Costa

**Balanço preliminar da privatização dos anos noventa no Brasil: o caso da Vale do Rio**

**Doce**

Dissertação de Mestrado apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Formação Humana, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas e Formação Humana

Orientador: Professor Doutor Theotônio dos Santos

Rio de Janeiro

2017





Maurício Marinho Lustosa da Costa

**Balanço preliminar da privatização dos anos noventa no Brasil: o caso da Vale do Rio  
Doce**

Dissertação de Mestrado apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Formação Humana, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas e Formação Humana

Aprovada em: 7 de Junho de 2017.

Banca examinadora:

---

Prof. Dr. Theotonio dos Santos (Orientador)

Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ

---

Prof. Dr. Zacarias Jaeger Gama

Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ

---

Prof. Dr. Sérgio de Sousa Montalvão

Universidade Federal Fluminense

Rio de Janeiro

2017

## DEDICATÓRIA

Aos Meus irmãos Luanda, Aline, Pablo, Lilían e Paloma pela paciência com seu irmão caçula.

*Aos meus sobrinhos Lucas Lustosa, Bento, Miguel e Lucas Reed por me fazerem acreditar em um amanhã melhor*

*A Minha avó, Dona Dolores, que me ensinou que a generosidade, vai muito além das palavras e demonstrações de afeto.*

*Ao Meu tio Lustosa, (In Memoriam) por fazer florir a paixão pela cultura nos Lustosa da Costa.  
A minha tia Clélia, por manter viva essa chama familiar.*

*E a quem devo quase tudo, meus pais Elza & Fred.*

## **AGRADECIMENTOS**

A todos os funcionários do PPFH, Bárbara, Humberto, Samira, Maria, Samira, Marcos.  
Pela atenciosa ajuda no dia a dia.

Aos funcionários terceirizados da UERJ, Seguranças, Faxineiros(a) e Ascensoristas,  
pelo trabalho invisível, porém mais do que essencial na UERJ

A coordenadora do PPFH, Estela Scheinvar pela gestão democrática e zelo com os  
alunos.

A Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro -  
FAPERJ, agradecimento que faço na pessoa do seu diretor, Augusto Raup.

A Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Capes,  
agradecimento que faço na pessoa do seu diretor, Abílio Baeta Neves.

A todos meus colegas do PPFH.

Ao meu orientador, o Professor Theotônio dos Santos, por me dar o privilégio de  
compartilhar seu conhecimento e pela paciência com um aluno demasiadamente questionador.

Sou um homem de causas. Vivi sempre pregando, lutando, como um cruzado, pelas causas que comovem. Elas são muitas, demais: a salvação dos índios, a escolarização das crianças, a reforma agrária, o socialismo em liberdade, a universidade necessária. Na verdade somei mais fracassos que vitórias em minhas lutas, mas isso não importa. Pior seria ter ficado ao lado dos que me venceram nessas batalhas.

*Darcy Ribeiro*



## RESUMO

LUSTOSA DA COSTA, Maurício Marinho. *Balanço preliminar da privatização dos anos noventa no Brasil: o caso da Vale do Rio Doce*. 2017. 72 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas e Formação Humana) - Centro de Educação e Humanidades, Faculdade de Educação, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2017.

Esta é uma dissertação de base que descreve o processo de privatização ocorrido no Brasil durante a década de 1990, tomando como caso a Companhia Vale do Rio Doce. O papel do estado brasileiro como motor para o desenvolvimento brasileiro desde do governo de Getulio Vargas brasileiro é exposto. São estudadas as teorias sociais que justificam a intervenção estatal ou a não intervenção estatal. O processo de privatização ocorrido na década de 1990 é estudado e debatido. A segunda parte da dissertação conta a história da Vale do Rio Doce, assim como sua trajetória de expansão como grande empresa brasileira. Na última parte da dissertação para aferir dados estatísticos entre empresas estatais e empresas privatizadas é usado, o caso da Companhia Vale do Rio Doce, parcialmente privatizada em 1997, comparando sua situação financeira com a Petrobrás, empresa ainda estatal.

Palavras-chave: Privatização. Companhia Vale do Rio Doce. Estado. Intervenção. Crise. Estatal.

## ABSTRACT

LUSTOSA DA COSTA, Maurício Marinho. *Preliminary Balance of Brazilian 90s Privatization Program: the case of Vale do Rio Doce*. 2017. 72f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas e Formação Humana) - Centro de Educação e Humanidades, Faculdade de Educação, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2017.

This is a basic dissertation that describes the process of privatization that occurred in Brazil during the 1990s, taking as a case the Companhia Vale do Rio Doce. The role of the Brazilian state as an engine for Brazilian development since the Brazilian government of Getúlio Vargas is exposed. The social theories that justify state intervention or non-state intervention are studied. The privatization process that took place in the 1990s is studied and debated. The second part of the dissertation tells the story of the Vale do Rio Doce, as well as its trajectory of expansion as a great Brazilian company. In the last part of the dissertation to gauge statistical data between state-owned companies and privatized companies is used the case of Companhia Vale do Rio Doce, partially privatized in 1997, comparing its financial situation with Petrobras, still a state-owned company.

Keywords: Privatization. Companhia Vale do Rio Doce. State. Intervention. Crisis. State-owned.

## RÉSUMÉ

LUSTOSA DA COSTA, Maurício Marinho. *Bilan préliminaire de privatisation des années nonante au Brésil: Le cas da Vale do Rio Doce*. 2017. 72 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas e Formação Humana) - Centro de Educação e Humanidades, Faculdade de Educação, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2017.

Ceci est une thèse de base qui décrit le processus de privatisation au Brésil au cours des années 1990, en prenant comme cas la société Vale do Rio Doce. Le rôle de l'Etat brésilien en tant que pilote pour le développement du Brésil depuis que le gouvernement brésilien Getulio Vargas est exposé. Théories sociales qui justifient l'intervention du gouvernement ou pas d'intervention de l'État sont étudiés. Le processus de privatisation dans les années 1990 eu lieu est étudié et débattu. La deuxième partie de la thèse raconte l'histoire de Vale do Rio Doce, ainsi que sa trajectoire d'expansion en tant que importante entreprise brésilienne. Dans la dernière partie de la thèse pour évaluer les données statistiques entre les entreprises publiques et les entreprises privatisées est utilisé, le cas de Companhia Vale do Rio Doce, partiellement privatisée en 1997, en comparant votre situation financière avec Petrobrás, appartient toujours à l'État.

Mots-clés : Privatización. Compañia Vale do Rio Doce. État. Intervención. Crise.

## RESUMEN

LUSTOSA DA COSTA, Maurício Marinho. *Balance preliminar de privatización de los años noventa en Brasil: el caso de la Vale do Rio Doce*. 2017. 76 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas e Formação Humana) - Centro de Educação e Humanidades, Faculdade de Educação, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2017.

Se trata de una disertación básica que describe el proceso de privatización que se produjo en Brasil durante los años noventa, tomando como caso la Companhia Vale do Rio Doce. El papel del Estado brasileño como motor del desarrollo brasileño desde el gobierno brasileño de Getúlio Vargas está expuesto. Se estudian las teorías sociales que justifican la intervención estatal o la intervención no estatal. El proceso de privatización que se llevó a cabo en la década de 1990 es estudiado y debatido. La segunda parte de la tesis narra la historia del Vale do Rio Doce, así como su trayectoria de expansión como una gran empresa brasileña. En la última parte de la disertación para medir los datos estadísticos entre empresas estatales y empresas privatizadas se utiliza el caso de Companhia Vale do Rio Doce, parcialmente privatizado en 1997, comparando su situación financiera con Petrobras, empresa estatal.

Palabras-clave: Privatización. Companhia Vale do Rio Doce. Estado. Intervención. Crisis.

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1	- Lucro.....	65
Gráfico 2	- Receita Bruta.....	66
Gráfico 3	- Retorno sobre o patrimônio líquido.....	66

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANATEL	Agência Nacional de Telecomunicações
ANEEL	Agência Nacional Energia Elétrica
ANP	Agência Nacional do Petróleo
Bamerindus	Banco Mercantil e Industrial do Paraná S/A
BB	BANCO DO BRASIL SA
BNDE	Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BNDESPAR	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social Participações
Bradesco	Banco Bradesco S.A.
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CHESF	Companhia Hidrelétrica do Rio São Francisco
CP	Certificado de Privatização
CSN	Companhia Siderúrgica Nacional
CVRD	Companhia Vale do Rio Doce
DOCENAVE	Vale do Rio Doce Navegação S.A.
Eletrobrás	Centrais Elétricas Brasileiras S.A.
Embraer	Embraer S.A.
Embrafilme	Empresa Brasileira de Filmes Sociedade Anônima
Escelsa	Espírito Santo Centrais Elétricas S.A.
FMI	Fundo Monetário Internacional
FUNCEF	Fundação dos Economiários Federais
Furnas	FURNAS - CENTRAIS ELÉTRICAS S.A
Lloyd Brasileiro	Companhia de Navegação Lloyd Brasileiro
Oi	OI S.A.
Petrobrás	Petróleo Brasileiro S.A
Petros	FUNDAÇÃO PETROBRAS DE SEGURIDADE SOCIAL
PND	Programa Nacional de Desenvolvimento
PND	Programa Nacional de Desestatização
Portobrás	Empresa de Portos do Brasil S.A.

PREVI	Caixa de Previdência dos Funcionários do Banco do Brasil
SIDERBRÁS	Siderurgia Brasileira S.A.
Tesouro Nacional	Secretaria do Tesouro Nacional
Usiminas	USINAS SIDERÚRGICAS DE MINAS GERAIS S.A.
Vale	Vale S.A.

## SUMÁRIO

	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	14
1	<b>O CONTEXTO HISTÓRICO</b> .....	15
2	<b>AS RAZÕES DA INTERVENÇÃO ESTATAL</b> .....	20
2.1	<b>Razões para não intervir e erros de intervenção</b> .....	21
3	<b>A PRIVATIZAÇÃO NO BRASIL</b> .....	23
4	<b>O DEBATE EM TORNO DA PRIVATIZAÇÃO</b> .....	27
4.1	<b>Abertura dos monopólios naturais</b> .....	27
4.2	<b>As condições para a concorrência</b> .....	31
4.3	<b>Os objetivos da Privatização</b> .....	35
4.4	<b>O alcance limitado dos objetivos do PND</b> .....	36
4.5	<b>A ausência de objetivos políticos</b> .....	41
5	<b>OS ANTECEDENTES DA VALE DO RIO DOCE</b> .....	41
6	<b>A FUNDAÇÃO DA VALE DO RIO DOCE</b> .....	49
7	<b>O CRESCIMENTO DA VALE DO RIO DOCE</b> .....	49
8	<b>A PRIVATIZAÇÃO DA VALE DO RIO DO DOCE</b> .....	65
9	<b>OS INDICADORES FINANCEIROS DA PETROBRÁS E DA VALE DO RIO DOCE</b> .....	67
	<b>CONCLUSÃO</b> .....	70
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	71



## INTRODUÇÃO

Esta dissertação representa uma contribuição para o campo de estudos sobre o tema da privatização no Brasil, observada pela ótica do processo de privatização da Companhia Vale do Rio Doce (CVRD). Desse ponto de vista, a intenção deste trabalho é contribuir com evidências empíricas que contribuam com os debates que estão sendo efetuadas sobre o papel do Estado no setor da administração pública. Por isso, se aprofunda pela trajetória de uma das mais importantes empresas estatais na história do Brasil, A Vale S.A, antiga Companhia Vale do Rio Doce.

A dissertação foi estruturada em cinco capítulos. O primeiro foi dedicado ao contexto histórico da intervenção estatal no Brasil começando na era Vargas até a ditadura militar. Passando para o enfraquecimento desse modelo a partir da crise da dívida externa no começo dos anos de 1980 e o fortalecimento de políticas liberais no Reino Unido e nos Estados Unidos até chegar ao contexto das privatizações no Brasil.

O capítulo dois examina questão da intervenção estatal e as razões para a não-intervenção Estatal.

O capítulo três examina o processo histórico da privatização no Brasil, que se inicia em esforços tímidos, ainda com João Figueiredo em 1979. Até um modelo estruturado de privatizações de grandes estatais no governo de Fernando Collor chegando ao governo Fernando Henrique Cardoso, que finalmente abre monopólios estatais e privatiza a Vale.

O capítulo quatro aborda importantes questões do debate e do modelo de funcionamento da privatização no Brasil desde sua implementação no governo Collor até o governo de Fernando Henrique Cardoso.

Os capítulos cinco e seis e sete tratam da Companhia Vale do Rio Doce, desde os antecedentes que justificaram sua fundação, seu papel como agente do desenvolvimento brasileiro até o processo de privatização em 1997.

O último capítulo da dissertação faz uma análise de dados extraídos dos balanços patrimoniais da Vale e da Petrobrás para comparar, os possíveis ganhos de eficiência em termos financeiros, que teriam ocorrido na Vale do Rio Doce após que sua privatização em 1997, que são usados como prova do acerto de privatização da companhia por teóricos favoráveis às privatizações, os resultados obtidos mesmo com algumas limitações trazem questionamentos a essas ideias, encerrando com a conclusão da dissertação

## 1 O CONTEXTO HISTÓRICO

Durante o século XX, sobretudo a partir do primeiro governo Vargas (1930-1945), o Brasil empreendeu um longo, complexo e intenso processo de transformações econômicas e sociais, que fez com que o país se tornasse a economia que mais cresceu no globo, multiplicando por 100 o PIB do começo do século. Esse modelo de crescimento, baseado na industrialização via substituição de importações, requereu uma forte presença do Estado na esfera econômica, fornecendo infraestrutura, produzindo matérias primas básicas ou fomentando a iniciativa privada, através de crédito, incentivos e subsídios (BRESSER PEREIRA, 1968, p. 28-73).

A presença do Estado na Economia se operacionalizava muitas vezes pela ação de empresas estatais. Todos os setores que eram objetos da intervenção governamental contavam com empresas para produzir bens e serviços. De 1930 a 1984, foram criadas 367 empresas (MAGALHÃES, 1994, p. 8) nos mais diversos ramos de atividades.

O Estado brasileiro se manteve fiel a esse modelo até o final dos anos de 1970, quando, mergulhado na crise econômica decorrente do choque do petróleo, da reestruturação produtiva a nível global, do endividamento externo e da inflação, deu mostras de esgotamento. Além disso, a ideologia do neoliberalismo, na sequência das eleições de Margareth Thatcher, na Inglaterra, e de Ronald Reagan, nos Estados Unidos, impôs aos organismos internacionais e aos países periféricos a agenda da desestatização.

Em 1979, ao tomar posse na Presidência da República, João Batista Figueiredo recomendava aos ministros de Estado “que proponham as medidas necessárias à privatização das empresas e serviços estatais não estritamente indispensáveis à correção de imperfeições do mercado ou a atender às exigências da Segurança Nacional” (ESPÍRITO SANTO, 1989, p. 93). Ao longo do seu governo (1979-1985), foram criados o Programa Nacional de Desburocratização, a Secretaria Especial de Controle das Empresas Estatais e a Comissão Especial de Desestatização, que conduziu a “desestatização”<sup>1</sup> de 42 empresas, das quais 20 foram privatizadas (LUSTOSA DA COSTA; PECI, 1998, p. 194).

Ao longo dos governos seguintes esse processo foi, pouco a pouco, se acentuando. No governo Sarney (1985-1990), foi criado o Conselho Interministerial de Privatização e foram privatizadas 17 empresas que geraram \$549 milhões para o caixa da União e uma transferência de dívidas de \$620 milhões para o setor privado. Essas privatizações foram feitas através da alienação de empresas que

---

<sup>1</sup> Lustosa da Costa (2010, p. 191) considera a desestatização um amplo processo de redução de intervenção do estado no domínio econômico, contemplando a privatização (alienação de empresas e concessões e permissão de serviços públicos), a publicização (transferência de atividades não exclusivas do estado para organizações não governamentais), a desregulamentação (eliminação de normas e regulamentos que constriam a iniciativa privada) e a terceirização (contratação no mercado de serviços de apoio não relacionado às atividades estatais).

estavam sobre o controle do BNDES, desvinculadas do Conselho Interministerial de Desestatização, criado em 1985.

Durante a década de 1990, paralelo ao fortalecimento do modelo neoliberal que orientava boa parte da cartilha dos governantes no poder, o Brasil inicia de fato um processo intensivo de privatização de empresas estatais. Através do Programa Nacional de Desestatização, foram listadas 68 empresas a serem privatizadas nos setores petroquímicos, siderúrgico e de fertilizantes. O governo começa a privatizar algumas dessas empresas a de maior destaque a siderúrgica Usiminas.

Durante o governo Collor “foram privatizadas apenas 18 empresas, arrecadando U\$3.86 bilhões, das quais grande parte em ‘moedas de privatização’, no caso, títulos públicos de longo prazo, com valor de mercado muito inferior ao valor de face” (LUSTOSA DA COSTA; PECI, 1998, p. 194).

Embora sem entusiasmo e sem o mesmo empenho do governo precedente, o Presidente Itamar Franco deu continuidade ao programa de privatização, alienando alguns símbolos do nacional-desenvolvimentismo e do Brasil Grande, como a Companhia Siderúrgica Nacional - CSN, criada ainda na ditadura Vargas, e a EMBRAER, criada durante a ditadura militar. Nesse período, foram vendidas 15 empresas arrecadando US\$ 4,5 bilhões. (LUSTOSA DA COSTA; PECI, 1998, p. 195).

Nos dois mandatos de FHC, reafirmando um compromisso com políticas neoliberais, foram privatizadas 10 empresas estatais no âmbito da União (MPOG, 2011), fora estatais privatizadas por governos estaduais com o estímulo do Governo Federal, entre as privatizadas pelo Governo Federal, a CVRD (Companhia Vale do Rio Doce) e todo o Sistema Telebrás, que era composto de 54 empresas ao todo. Nessa etapa, foram arrecadados R\$ 78,614 bilhões (BNDES, 2002). Começa assim a privatização de serviços públicos, até então excluídos do processo.

A mudança essencial nesse processo que difere o governo Fernando Henrique em relação a seus antecessores é a abolição dos monopólios do Estado, através de uma série de emendas constitucionais. A criação das agências reguladoras foi a forma adotada para exercer uma de regulação dos mercados, e para estimular a concorrência em setores antes dominados por empresas estatais, tais como energia elétrica, telecomunicações, transportes urbanos, etc.

Todos esses processos foram conduzidos dentro da premissa liberal que sugere que a privatização favoreceria a competição entre as empresas privatizadas e outras que viessem a participar desse mercado de produtos e serviços. A concorrência favoreceria o aumento da oferta, a melhoria da qualidade dos serviços e a redução dos preços e tarifas cobradas aos consumidores. Ao mesmo tempo, também daria ao Estado maior capacidade de se focar nas suas funções essenciais. Além disso, o montante arrecadado com a venda das empresas ajudaria a reduzir substancialmente o estoque da dívida pública, as despesas governamentais, o déficit público, contribuindo assim para reduzir a carga tributária imposta a população.

Apesar de o Partido dos Trabalhadores sempre ter tido uma postura crítica com a relação à desestatização, o governo Lula (2003-2010), embora não tenha alienado nenhuma empresa importante, manteve a política de concessão de serviços públicos, sobretudo nos setores de

transportes e eletricidade.

Passados mais de vinte anos do começo dessa série de privatizações, esse tema ainda carece de estudos aprofundados. De um lado, os defensores da privatização continuam a repudiar os males do estatismo e enaltecer as virtudes da iniciativa privada. De outro, os defensores de um estado forte permanecem fieis à crença de que há setores estratégicos que devem permanecer nas mãos do governo e que não se pode, sem uma forte justificativa, alienar o patrimônio público (ASSIS, 1997; RIBEIRO JR., 2011). Assim, as possíveis perdas e ganhos desse processo ainda não estão medidas com precisão para que se possa fazer um balanço definitivo das privatizações.

Embora tenha fundamento e importância, o debate ideológico carece hoje de apelo para sensibilizar os quadros políticos e os próprios eleitores. As pessoas querem saber quais são os benefícios concretos dessas medidas para a sociedade e para os consumidores.

No governo Fernando Henrique Cardoso o pensamento das políticas do Novo Liberalismo está em seu auge junto com os apelos à inserção competitiva da economia brasileira no mundo globalizado, as privatizações tinham assim como objetivos:

Reduzir o déficit público pela diminuição de despesas com estatais deficitárias e aumento da arrecadação dos impostos gerados pelas empresas privatizadas;

- Reduzir o estoque da dívida pública;
- Aumentar o volume de investimentos públicos e, conseqüentemente;
- Aumentar a oferta e a qualidade de serviços públicos;
- Reduzir as tarifas cobradas pelos serviços;
- Aumentar a arrecadação de impostos com os lucros das empresas privatizadas.

Ainda não foram levantados dados consistentes e números precisos para corroborar esses argumentos. Evidentemente, todos sabemos que, entre 1995 e 2002, o déficit público nominal se manteve elevado (embora tenha havido superávit primário), enquanto o serviço da dívida só se multiplicou. Entre 1995 e 2002, a dívida pública passou de R\$ 87,8 bilhões para mais de R\$ 1.103,9 trilhão (BERGAMINI, 2010). Resta comparar quanto foi arrecadado com as privatizações, quantas dívidas foram canceladas, quanto foi efetivamente pago e saber porque os objetivos almejados não foram alcançados.

É verdade que a oferta serviços de telefonia se expandiu exponencialmente. Temos hoje cerca de 270 milhões de linhas de celulares no Brasil contra pouco mais de 200 milhões de habitantes. No entanto, a qualidade deixa a desejar e as tarifas estão entre as mais elevadas do mundo. As operadoras de telefonia são campeãs de reclamações. O PROCON-SP apurou que, em 2013, entre as dez empresas com mais reclamações, quatro eram empresas de telecomunicações (Claro, Vivo, Oi e Tim). A União Internacional de Telecomunicações, em um estudo chamado Medindo a Sociedade da Informação, apontou que o Brasil tem o minuto de celular mais caro no mundo, custando cerca de \$ 0,74, enquanto na China o minuto custa \$ 0,4.

Ainda não existem estudos aprofundados sobre a arrecadação de impostos pagos pelas

companhias privatizadas. Por outro lado, o valor de mercado das empresas em muitos casos se multiplicou várias vezes, revelando-se um excelente negócio para seus investidores. Será que essas privatizações consistiram em um mau negócio para os contribuintes brasileiros

Assim, o processo de privatizações continua envolto em questionamentos de variada natureza, sobretudo com respeito aos reais bônus e aos efetivos ônus para os contribuintes. Com a crise de 2008, quando o Estado foi chamado a retomar um papel chave na Economia, sobretudo no socorro às empresas ameaçadas de falência, inclusive nos EUA, começa a ser revista opinião de que a ele não está reservado um papel importante como impulsionador da atividade econômica (LAZZARINI, 2011).

Qual o papel a ser cumprido pelo Estado contemporâneo para assegurar um processo contínuo de crescimento, amenizando os impactos dos ciclos econômicos? Sua ação deve se limitar à regulação ou pode atuar também no fomento da iniciativa privada e mesmo na produção direta de bens e serviços?

Finalmente, é preciso lembrar que grande parte dos investimentos realizados pelas empresas privatizadas foi feita com empréstimos subsidiados pelo BNDES, o que desqualificaria o argumento de que o Estado não tinha recursos para investir. Quanto foi efetivamente emprestado nos últimos vinte anos para concessionárias de serviços públicos? Quanto desses recursos veio de transferências diretas do Tesouro para capitalização do Banco incapaz de atender às novas demandas?

A crise financeira de 2008, com uma onda de quebra de imobiliárias, seguradoras, bancos e empresas de várias naturezas chamou a atenção para a fragilidade da atual ordem capitalista, apoiada em grande liberdade para o mercado e escassa intervenção econômica. Foi preciso que os governos da Europa e dos Estados Unidos fossem chamados a socorrer grandes empresas financeiras e industriais para que houvesse espaço para se repensar o papel do Estado no domínio econômico. Afinal, pode a ordem capitalista sobreviver sem uma boa dose de regulação da parte do Estado que tanto combate?

Essa crise colocou em dúvida várias das premissas da ordem liberal aqui enunciadas. Elas ocorreram após o ciclo de privatizações, desregulamentações e de redução do tamanho do Estado verificado durante os anos 1990, o que, para muitos, estaria na origem da própria grande recessão do início do Século XXI.

Assim, se não podemos afirmar que o modelo neoliberal levou ao fim da História, conforme anunciado por Francis Fukuyama (1992), também não há certezas com relação às posições favoráveis à intervenção que os governos foram chamados a tomar desde 2008, com o estouro da crise. As medidas tomadas podem ter prevenido o colapso do sistema econômico global e salvado algumas economias em crise, mas não foram suficientes até agora para colocar essas nações novamente na chamada rota da prosperidade.

O modelo de economias planejadas, com governos ditando uma política central de usos de recursos na economia, foi de certa forma eficaz em várias nações europeias, especialmente nos governos socialistas e mesmo em países como Alemanha e EUA, quando os bancos centrais tinham funções de fomento ao desenvolvimento. O crescimento da economia chinesa a taxas de 10% nos últimos vinte anos com alto nível de planejamento central corrobora em parte esse modelo.

Por outro lado, a intervenção estatal também traz custos para a sociedade na medida em que fundos públicos são dirigidos a investimentos produtivos ao invés de serem alocados em programas sociais.

Em 1997, no dia 6 de maio, em um leilão na Bolsa de Valores do Rio de Janeiro, enquanto uma manifestação com cerca de 300 pessoas se debandaria para um conflito entre os manifestantes presentes e a Polícia Militar, com a tensão de uma ameaça de invasão do prédio da bolsa pelos manifestantes, vai a leilão por R\$ 3,3 bilhões o comando acionário da Companhia Vale do Rio Doce <sup>2</sup>.

O leilão da Companhia Vale do Rio Doce pode ser considerado o momento síntese de todo esse processo de privatizações, por que tanto as opiniões de esquerda e direita, tem argumentos valiosos contrários e favoráveis a privatização, que reverberam como fracasso ou sucesso das privatizações no Brasil.

---

<sup>2</sup> Neste trabalho se utiliza os termos CVRD e Vale para tratar da mesma empresa pois desde sua fundação até 2009 a empresa se chamou CVRD. Em assembléia geral extraordinária de acionistas, ocorrida no dia 22 de maio de 2009, foi decidida a mudança de nome legal da empresa para Vale S.A.

## 2 AS RAZÕES DA INTERVENÇÃO ESTATAL

Dependendo da abordagem que se escolha, é possível encontrar na Teoria Econômica argumentos persuasivos para políticas orientadas para uma forte intervenção do Estado na Economia, atuando na regulação, no fomento e mesmo na produção de bens e serviços, ou para políticas de *laissez faire*, que propugnam uma reduzida presença do Poder Público nas relações econômicas, limitada à indispensável regulação. Mesmo que se excluam os argumentos marxistas, que supõem a eliminação do livre mercado e, portanto, não permitem cogitar de intervenção do Estado num mercado inexistente, as diversas correntes do pensamento liberal apresentam pontos de vista divergentes com relação ao papel do Estado na Economia.

Para a chamada economia do Bem-estar, existem seis razões essenciais para a intervenção estatal na atividade econômica: a existência dos Bens Públicos, a existência dos monopólios naturais, as externalidades e a incompletude dos mercados, falhas de informação e ocorrência de desemprego e inflação.

Os bens públicos são aqueles cujo consumo/uso é indivisível ou “não rival”. Em outras palavras, o seu consumo por parte de um indivíduo ou de um grupo não prejudica o consumo de um bem pelos demais integrantes. [...] São exemplos de públicos: bens tangíveis, como as ruas ou a iluminação pública.” (GIAMBIAGI; ALÉM, 2011, p.4).

É o princípio da “não exclusão” que faz uma solução de mercado tão difícil, por isso a responsabilidade pelo fornecimento desse bens recaia sobre o governo, por exemplo a queima de fogos do ano novo na praia de Copacabana, atraí muitas pessoas, os custos da queima de fogos vem do orçamento da prefeitura da cidade, já que se uma empresa resolvesse arcar com os custos e cobrar pelo ingresso das pessoas, provavelmente poucas pessoas pagariam para ver os fogos, já que não se pode restringir a vista daqueles pagaram ou não para ver os fogos.

Os monopólios naturais são atividades em que o custo da atividade é tão elevado que os lucros não compensariam a existência de mais um ator nesse setor. São exemplos dessas atividades econômicas, a produção de energia elétrica, provisão de água e esgoto, em muitos países, empresa que operam nesses setores são de propriedade estatal ou foram criadas pelo estado e mais tarde privatizadas.

As externalidades negativas são fenômenos econômicos em que ação de um ator produz externalidades, que são resultados adversos para a coletividade, no caso das externalidades negativas, pode-se dar como exemplo uma siderúrgica, que tem uma produção extremamente poluidora, produz externalidades negativas, ao poluir o ar que é respirado por todos os seres.

Em um mercado incompleto, um determinado bem ou serviço não está disponível ainda que seu custo de produção esteja abaixo do que os consumidores estariam dispostos a pagar.

Nem sempre o setor privado está disposto a assumir riscos, principalmente no que diz respeito a países em desenvolvimento, por exemplo a existência de um sistema financeiro e/ ou um mercado de capitais pouco desenvolvido não fornece o financiamento a longo prazo necessário ao desenvolvimento econômico. Neste caso, a intervenção do governo é importante para concessão do crédito de longo prazo que financie os investimentos no setor produtivo” (GIAMBIAGI; ALÉM, 2011, p.7).

As falhas de informação ocorrem quando o mercado não fornece as informações para que os cidadãos tomem as melhores decisões, um exemplo é que os bancos devam publicar abertamente seus balanços para que depositários saibam da condições financeiras das instituições onde depositam seu dinheiro.

Com relação ao desemprego e à inflação, o argumento neoliberal sugere que:

O livre funcionamento do sistema de mercado não soluciona problemas como a existência de altos níveis de desemprego e inflação. Neste caso, há espaço para a ação do Estado no sentido de implementar políticas que visem a manutenção do funcionamento do sistema econômico o mais próximo possível do pleno emprego e estabilidade dos preços. (GIAMBIAGI; ALÉM, 2011, p. 8).

## 2.1 Razões para não intervir e erros de intervenção

Entretanto, mesmo dentro do pensamento econômico liberal, muitas dessas premissas são questionadas, sugerindo que a intervenção estatal na economia quase nunca é benéfica ou deve ser feita de maneira mínima possível. Cada um dos argumentos levantados pela Economia do bem-estar podem ser contestados.

Assim, de acordo com William Baumol e Wallace Oates (1975, p.77-79),

As Externalidades permeiam praticamente todos os setores da nossa economia; elas são o elemento inevitável do processo produtivo; e suas consequências tendem a crescer desproporcionalmente com o aumento da população e a expansão das atividades da economia... Nosso ponto central é o de externalidades não são um fenômeno excepcional; elas estão em todo lugar a nossa volta incrustadas no funcionamento da nossa economia.

O que os economistas liberais desejam enfatizar, é que todo o processo econômico acaba por gerar externalidades, a complexidade de tentar gerir essas inúmeras externalidades acaba gerando mais custos e má gestão do que resultados concretos contra as externalidades.

Já mesmo entre as correntes econômicas mais liberais, se aceita que o fornecimento de alguns bens públicos, deve sim caber ao governo seu fornecimento, como o caso das forças de segurança, embora o fornecimento de bens públicos seja difícil de ser quantificado em um nível ideal, em que não pese para aqueles que não fazem o uso do bem público.

Os economistas liberais argumentam que o mercado premia a disponibilidade de investidores



ao risco, com taxas mais altas de retorno, do que em outros negócios de menor risco e por isso menor rentabilidade, assim não a necessidade por exemplo alocar recursos públicos para investimentos com riscos que os próprios empreendedores e investidores não queiram correr.

Os custos para obter essas informações assimétricas, assim como o tempo desperdiçado, superam os benefícios de obter essas informações, logo os consumidores preferem fazer compras sem ter essas informações, os preços assim nunca são uniformes no mercado, enquanto não existir um preço com enorme oscilação, os consumidores não notarão essa perda de informação.

Os economistas liberais não questionam a falta de incentivos, para mais de um produtor para um monopólio natural, o que é questionado é a eficácia do Estado para continuar gerindo essas empresas ou criá-las, são vastos os exemplos de privatização de empresas de monopólios naturais, em especial no caso empresas de água e esgoto, Brasil e Estados Unidos são países em que parte dessas empresas são privadas.

O pensamento liberal argumenta que as decisões do governo, com o intuito de a inflação e o desemprego nem sempre tem aplicabilidade imediata, os efeitos multiplicadores dos gastos governamentais e a subida na taxa de juros básica, muitas vezes, levam muito tempo para serem sentidos na economia real, tornando-as inócuas

Outro ponto que os economistas liberais levantam é que os remédios keynesianos para inibir o desemprego e a inflação são respectivamente aumento do crédito para um maior volume de investimentos na economia real e conseqüente geração de empregos e, de outro, aumento da taxa de juros para inibir um momento em que a economia está muito aquecida com uma demanda que o mercado não consegue suprir, aumentando assim os juros que os investimentos pagam, freando assim a demanda, o porém é que esses dois remédios acabam por de um lado aumentar o desemprego quando se deseja controlar a inflação e aumentar a inflação quando se aumenta o fluxo de dinheiro circulando na economia através de novos investimentos.

Esses fatores levam os governos a usar essas políticas não de acordo com o momento mais propício do ciclo econômico e sim do ciclo eleitoral, por exemplo, um governo dificilmente vai aumentar as taxas de juros drasticamente para controlar a inflação, quando é necessário em um ano eleitoral, o que na verdade inibe completamente o papel real do governo para controlar o desemprego e a inflação (MITCHELL; SIMMONS, 2003, p.55).

No entanto a ideia de que o Estado deveria exercer papel de liderança no processo de desenvolvimento ocupou lugar central nas formulações da teoria econômica do desenvolvimento no século XX. Embora as raízes dessa teoria possam ser localizadas no pensamento mercantilista dos séculos XVII e XVIII, estudiosos da problemática do desenvolvimento capitalista tardio ou retardatário, tais como, Celso Furtado, Theotonio dos Santos, mesmo a escola keynesiana conferem ao Estado papel de destaque na promoção das transformações que conduzem à ordem industrial moderna.

A ideia da mera redução do Estado para deixar o mercado funcionar livremente é utópica e desprovida de base empírica. Críticos como Theotonio dos Santos (2004) enfatizam esse ponto.

### 3 A PRIVATIZAÇÃO NO BRASIL

No Brasil, a partir do primeiro governo Vargas, o Estado brasileiro começou seu processo de intervenção na atividade econômica de maneira mais intensa, a razão começa na crise de 1929 umas das piores crises econômicas, esse processo de intervenção também era motivado pela necessidade de industrialização.

As primeiras medidas de intervenção do estado na economia se fazem notar com criação de mecanismos de controle de preços da água, gasolina, energia, fixação de limites a taxa de juros. O preço do café, à época o principal produto de exportação do Brasil, também era controlado. Em 1931, o governo introduz um controle cambial para evadir-se do déficit das contas externas. Em 1934, é promulgado o novo código de águas. O governo podia fixar tarifas de energia com rentabilidade máxima de 10% sobre o capital de investimento. Ainda em 1937, é criada uma carteira de crédito agrícola e industrial no Banco do Brasil

Esse processo de intervenção começa com a criação das primeiras estatais, se buscava o fortalecimento de uma economia de mercado no Brasil, já que as empresas brasileiras não tinham capacidade para investimentos de grande porte e vontade de correr os riscos que esse empreendimentos carregavam. Havia uma necessidade por parte do Estado brasileiro de criar as condições para a industrialização, para que não houvesse a falta de insumos que prejudicassem esse processo, existia também um caráter nacionalista na criação de empresas estatais. O processo de criação de estatais vai se consolidando gradualmente. Em 1942, é criada a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), junto com a mineradora Companhia Vale do Rio do Doce (CVRD). Em 1952, é criado o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico (BNDE), atual BNDES, como forma de fortalecer o financiamento de longo prazo a baixo custo. No ano seguinte, é criada a Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobrás), para reduzir a dependência externa energética.

O que se nota nesse processo é que empresas estatais foram criadas para possibilitar o desenvolvimento econômico do país como alavancas para outras empresas. A CSN, a CVRD e a Petrobrás possibilitaram o crescimento da indústria automotiva no país, já que essa indústria não poderia se desenvolver sem bases industriais de fornecimento de petróleo, aço e minério.

O Brasil vai seguindo sua rota de industrialização com o Plano de Metas do governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961) e a construção da nova capital. É o auge do pensamento nacional-desenvolvimentista.

Para fazer frente à necessidade de geração de energia e manter em um preço competitivo para a indústria, são criadas várias empresas de energia - a empresa de transmissão de energia, Furnas, em 1957; as Centrais Elétricas de São Paulo e a Companhia Hidrelétrica do Rio São Francisco (CHESF), que seriam reunidas na ELETROBRÁS, holding do sistema elétrico estatal, fundada em 1962.

Paralelamente, começaram a ser criadas subsidiárias das empresas estatais. Em 1962, a Vale cria a Vale do Rio Doce Navegação S.A. (DOCENAVE), que chegou a ter a terceira maior frota de navios graneleiros do mundo. Em 1971, é criada a BR Distribuidora da Petrobrás.

Após o golpe de militar em 1964, com a ascensão das Forças Armadas ao poder, a política de intervenção econômica continua. As razões principais para essa intervenção são:

a) política de inflação corretiva de meados dos anos 1960, que aumentou a disponibilidade de recursos; b) o “o efeito-composição”, associado ao fato de que as estatais atuavam nos setores que lideravam o crescimento na época, ligados a expansão da taxa de investimento; c) a abundante oferta de recursos dos organismo multilaterais; d) a proliferação do processo de criação de subsidiárias a partir de uma “estatal-mãe”; e e) a liberdade administrativa das empresas para contratar e pagar salários elevados. (GIAMBIAGI; ALÉM, 2011, p. 70-71).

Em 1974, é lançado o PNDII (II Plano Nacional de Desenvolvimento). O plano visava desenvolver os setores de produtos de insumos básicos e de bens de capital, que permaneciam pouco desenvolvidos, ao mesmo tempo completar o processo de substituição de importações, com redução de necessidade de importações que negativam o saldo comercial e aumentar o fluxo positivo da balança comercial com bens de maior valor agregado.

Esse período concentra um grande volume de investimentos da Eletrobrás, Petrobrás e a Telebrás. O PND II foi bem sucedido ao proporcionar fluxo positivos de dólares e sofisticar o segmento industrial.

Esse quadro permaneceria como uma alavanca sólida do crescimento da economia, o que conhecemos como o milagre econômico brasileiro. No entanto, o choque do petróleo, em 1973, elevou o endividamento externo brasileiro, com o aumento das importações de hidrocarbonetos. Em 1979, quando Paul Volcker subiu as taxas de juros para financiamentos externos, o déficit no balanço de pagamentos comprometeu ainda mais as finanças do país, o que levou à crise da dívida externa brasileira em 1982.

A hiperinflação que assolaria a nação durante toda década de 1980, junto com uma crise do endividamento externo, obrigou o país a reduzir os gastos públicos, ao mesmo tempo em que travou seriamente a capacidade de investimento da União.

A década de 1980 assiste a uma continua tentativa do governo de equilibrar o orçamento, controlar a inflação e reaver o crescimento econômico perdido. Esse cenário leva ao campo de debates diversas formas de garantir essa tríade. É o tempo de proposições de cunho neoliberal, fortalecidas durante toda a década de 1980 com chegada de Ronald Reagan ao poder, em 1981, nos EUA, e Margaret Thatcher, em 1979, no Reino Unido.

Em 15 de março de 1990, quando Fernando Collor de Mello assume a Presidência da República, no seu discurso de posse, redigido com a colaboração de José Guilherme de Merquior, um dos mais importantes defensores da ideologia liberal no Brasil, o tema da privatização já estava presente:

A privatização deve ser completada por menor regramento da atividade econômica.

Isto incentiva a economia de mercado, gera receita e alivia o déficit governamental, sustentando melhor a luta antiinflacionária. Isto faz com que a corrupção ceda lugar à competição (COLLOR, 1990, p. 14)

Collor lança a medida provisória 155, transformada na lei 8.031 ainda nos primeiro mês de sua presidência, que institui o Programa Nacional de Desestatização, que no seu artigo primeiro, elabora as razões para a privatização de empresas estatais: reordenar a posição estratégica do Estado na economia, transferindo à iniciativa privada atividades indevidamente exploradas pelo setor público:

Art. 1º É instituído o Programa Nacional de Desestatização, com os seguintes objetivos fundamentais:

- I - reordenar a posição estratégica do Estado na economia, transferindo à iniciativa privada atividades indevidamente exploradas pelo setor público;
- II - contribuir para a redução da dívida pública, concorrendo para o saneamento das finanças do setor público;
- III - permitir a retomada de investimentos nas empresas e atividades que vierem a ser transferidas à iniciativa privada;
- IV - contribuir para modernização do parque industrial do País, ampliando sua competitividade e reforçando a capacidade empresarial nos diversos setores da economia;
- V - permitir que a administração pública concentre seus esforços nas atividades em que a presença do Estado seja fundamental para a consecução das prioridades nacionais;
- VI - contribuir para o fortalecimento do mercado de capitais, através do acréscimo da oferta de valores mobiliários e da democratização da propriedade do capital das empresas que integrem o Programa. (BRASIL, 1990)

No mundo pós-guerra fria, a desintegração da União Soviética, em 1991, e o começo de abertura econômica da Rússia, na década de 1980, com a Perestroika, parecem dar razões à políticas neoliberais, que formariam parte de uma doutrina política, que se tornaria conhecida como Consenso de Washington, termo cunhado pelo economista norte-americano John Williamson do Peterson Institute for International Economics, de Washington, em um texto chamado What Washington Means by Policy Reform, de 1990, rapidamente esse conjunto de reformas sugeridas, foi sendo adotado como medidas de contrapartidas para empréstimos e pacotes de reestruturação do Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI).

Privatization may help relieve the pressure on the government budget, both in the short run by the revenue produced by the sale of the enterprise and in the longer run inasmuch as investment need no longer be financed by the government. (Williamson, 1990)

The main rationale for privatization is the belief that private industry is managed more efficiently than state enterprises, because of the more direct incentives faced by a manager who either has a direct personal stake in the profits of an enterprise or else is accountable to those who do. At the very least, the threat of bankruptcy places a floor under the inefficiency of private enterprises, whereas many state enterprises seem to have unlimited access to subsidies, (WILLIAMSON, 1990)

O fortalecimento dessas ideias as políticas do governo brasileiro, o inciso dois estabelece paralelo com as ideias de Williamson de redução do endividamento através da privatização, o inciso

quarto da lei estabelece um paralelo com as ideias de Williamson como forma de restaurar a competitividade das empresas estatais.

Entretanto, deve se salientar que, como a iniciativa privada busca lucros através de ganhos de eficiência, o governo dificilmente conseguiria vender empresas estatais que de fato possuíssem enormes passivos ou fossem endividadas. O governo Collor prossegue assim, primeiro com a extinção de algumas empresas estatais nessas condições, em especial a Empresa de Portos do Brasil S.A. - Portobrás, que absorvia o passivo de várias companhias de docas nos estados, e a Distribuidora de Filmes S.A. - Embrafilme, com a Medida Provisória 151, convertida na Lei 8.029, de 12 de abril de 1990.

O que leva a outra pergunta. Por que privatizar empresas estatais que trazem dividendos para União?

O que se tem em conta é que, se os investidores percebam que uma estatal lucrativa vai ser privatizada, os possíveis ganhos de eficiência e competitividade que ela terá na iniciativa privada, farão com que os investidores se disponham a pagar um valor pela empresa superior ao que ela apresenta em seu balanço contábil.

Em 1995, quando Fernando Henrique Cardoso assume a presidência da República, as razões essenciais da privatização não se alteram desde a chegada de Fernando Collor, isso significa um fortalecimento do consenso de Washington como diretriz política na América Latina, outros países vinham empreendendo também processos de privatização tais como a Argentina e o Chile.

Uma das alterações notadas no processo de privatizações foi a decisão do governo de Fernando Henrique Cardoso de privatizar os serviços públicos, tais como energia e, telecomunicações. Para tanto, fez-se necessário a promulgação de uma lei de concessões (Lei 8.987/1995). Desse modo, todo o sistema Telebrás pôde ser privatizado. O governo acabou por não privatizar a Eletrobrás, mas apenas duas de suas subsidiárias - a Light, que fornece energia em parte do Rio de Janeiro, e a Espírito Santo Centrais Elétricas S.A. (ESCELSA), em 1996.

Para que as novas concessionárias pudessem operar segundo regras de mercado, é preciso estabelecer novo marcos regulatórios para os diferentes serviços públicos. O governo de Fernando Henrique cria as agências reguladoras federais para determinados setores econômicos, a Agência Nacional Energia Elétrica (ANEEL), em 1996, no ano seguinte a (ANATEL)

Agência Nacional de Telecomunicações, e a (ANP) Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis.

## 4 O DEBATE EM TORNO DA PRIVATIZAÇÃO

### 4.1 Abertura dos monopólios naturais

Durante o século XX, sobretudo a partir do primeiro governo Vargas (1930-1945), o Brasil empreendeu um longo, complexo e intenso processo de transformações econômicas e sociais, que fez com que o país se tornasse a economia que mais cresceu no globo, multiplicando por 100 o PIB do começo do século. Esse modelo de crescimento, baseado na industrialização via substituição de importações, requereu uma forte presença do Estado na esfera econômica, fornecendo infraestrutura, produzindo matérias primas básicas ou fomentando a iniciativa privada, através de crédito, incentivos e subsídios (BRESSER PEREIRA, 1968, p. 28-73).

A presença do Estado na Economia se operacionalizava muitas vezes pela ação de empresas estatais. Todos os setores que eram objetos da intervenção governamental contavam com empresas para produzir bens e serviços. De 1930 a 1984, foram criadas 367 empresas (MAGALHÃES, 1994, p. 8) nos mais diversos ramos de atividades.

O Estado brasileiro se manteve fiel a esse modelo até o final dos anos de 1970, quando, mergulhado na crise econômica decorrente do choque do petróleo, da reestruturação produtiva a nível global, do endividamento externo e da inflação, deu mostras de esgotamento. Além disso, a ideologia do neoliberalismo, na sequência das eleições de Margareth Thatcher, na Inglaterra, e de Ronald Reagan, nos Estados Unidos, impôs aos organismos internacionais e aos países periféricos a agenda da desestatização.

Em 1979, ao tomar posse na Presidência da República, João Batista Figueiredo recomendava aos ministros de Estado “que proponham as medidas necessárias à privatização das empresas e serviços estatais não estritamente indispensáveis à correção de imperfeições do mercado ou a atender às exigências da Segurança Nacional” (ESPÍRITO SANTO, 1989, p. 93). Ao longo do seu governo (1979-1985), foram criados o Programa Nacional de Desburocratização, a Secretaria Especial de Controle das Empresas Estatais e a Comissão Especial de Desestatização, que conduziu a “desestatização”<sup>3</sup> de 42 empresas, das quais 20 foram privatizadas (LUSTOSA DA COSTA; PECI, 1998, p. 194).

---

<sup>3</sup> Lustosa da Costa (2010, p. 191) considera a desestatização um amplo processo de redução de intervenção do estado no domínio econômico, contemplando a privatização (alienação de empresas e concessões e permissão de serviços públicos), a publicização (transferência de atividades não exclusivas do estado para organizações não governamentais), a desregulamentação (eliminação de normas e regulamentos que constroem a iniciativa privada) e a terceirização (contratação no mercado de serviços de apoio não relacionado às atividades estatais).

Ao longo dos governos seguintes esse processo foi, pouco a pouco, se acentuando. No governo Sarney (1985-1990), foi criado o Conselho Interministerial de Privatização e foram privatizadas 17 empresas que geraram \$549 milhões para o caixa da União e uma transferência de dívidas de \$620 milhões para o setor privado. Essas privatizações foram feitas através da alienação de empresas que estavam sobre o controle do BNDES, desvinculadas do Conselho Interministerial de Desestatização, criado em 1985.

Durante a década de 1990, paralelo ao fortalecimento do modelo neoliberal que orientava boa parte da cartilha dos governantes no poder, o Brasil inicia de fato um processo intensivo de privatização de empresas estatais. Através do Programa Nacional de Desestatização, foram listadas 68 empresas a serem privatizadas nos setores petroquímicos, siderúrgico e de fertilizantes. O governo começa a privatizar algumas dessas empresas a de maior destaque a siderúrgica Usiminas.

Durante o governo Collor “foram privatizadas apenas 18 empresas, arrecadando U\$3.86 bilhões, das quais grande parte em ‘moedas de privatização’, no caso, títulos públicos de longo prazo, com valor de mercado muito inferior ao valor de face” (LUSTOSA DA COSTA; PECCI, 1998, p. 194).

Embora sem entusiasmo e sem o mesmo empenho do governo precedente, o Presidente Itamar Franco deu continuidade ao programa de privatização, alienando alguns símbolos do nacional-desenvolvimentismo e do Brasil Grande, como a Companhia Siderúrgica Nacional - CSN, criada ainda na ditadura Vargas, e a EMBRAER, criada durante a ditadura militar. Nesse período, foram vendidas 15 empresas arrecadando US\$ 4,5 bilhões. (LUSTOSA DA COSTA; PECCI, 1998, p. 195).

Nos dois mandatos de FHC, reafirmando um compromisso com políticas neoliberais, foram privatizadas 10 empresas estatais no âmbito da União (MPOG, 2011), fora estatais privatizadas por governos estaduais com o estímulo do Governo Federal, entre as privatizadas pelo Governo Federal, a CVRD (Companhia Vale do Rio Doce) e todo o Sistema Telebrás, que era composto de 54 empresas ao todo. Nessa etapa, foram arrecadados R\$ 78,614 bilhões (BNDES, 2002). Começa assim a privatização de serviços públicos, até então excluídos do processo.

A mudança essencial nesse processo que difere o governo Fernando Henrique em relação a seus antecessores é a abolição dos monopólios do Estado, através de uma série de emendas constitucionais. A criação das agências reguladoras foi a forma adotada para exercer uma de regulação dos mercados, e para estimular a concorrência em setores antes dominados por empresas estatais, tais como energia elétrica, telecomunicações, transportes urbanos, etc.

Todos esses processos foram conduzidos dentro da premissa liberal que sugere que a privatização favoreceria a competição entre as empresas privatizadas e outras que viessem a participar desse mercado de produtos e serviços. A concorrência favoreceria o aumento da oferta, a melhoria da qualidade dos serviços e a redução dos preços e tarifas cobradas aos consumidores. Ao mesmo tempo, também daria ao Estado maior capacidade de se focar nas suas funções essenciais. Além disso, o montante arrecadado com a venda das empresas ajudaria a reduzir substancialmente o estoque da dívida pública, as despesas governamentais, o déficit público, contribuindo assim para reduzir a carga tributária

imposta a população.

Apesar de o Partido dos Trabalhadores sempre ter tido uma postura crítica com a relação à desestatização, o governo Lula (2003-2010), embora não tenha alienado nenhuma empresa importante, manteve a política de concessão de serviços públicos, sobretudo nos setores de transportes e eletricidade.

Passados mais de vinte anos do começo dessa série de privatizações, esse tema ainda carece de estudos aprofundados. De um lado, os defensores da privatização continuam a repudiar os males do estatismo e enaltecer as virtudes da iniciativa privada. De outro, os defensores de um estado forte permanecem fiéis à crença de que há setores estratégicos que devem permanecer nas mãos do governo e que não se pode, sem uma forte justificativa, alienar o patrimônio público (ASSIS, 1997; RIBEIRO JR., 2011). Assim, as possíveis perdas e ganhos desse processo ainda não estão medidas com precisão para que se possa fazer um balanço definitivo das privatizações.

Embora tenha fundamento e importância, o debate ideológico carece hoje de apelo para sensibilizar os quadros políticos e os próprios eleitores. As pessoas querem saber quais são os benefícios concretos dessas medidas para a sociedade e para os consumidores.

No governo Fernando Henrique Cardoso o pensamento das políticas do Novo Liberalismo está em seu auge junto com os apelos à inserção competitiva da economia brasileira no mundo globalizado, as privatizações tinham assim como objetivos:

Reduzir o déficit público pela diminuição de despesas com estatais deficitárias e aumento da arrecadação dos impostos gerados pelas empresas privatizadas;

- Reduzir o estoque da dívida pública;
- Aumentar o volume de investimentos públicos e, conseqüentemente;
- Aumentar a oferta e a qualidade de serviços públicos;
- Reduzir as tarifas cobradas pelos serviços;
- Aumentar a arrecadação de impostos com os lucros das empresas privatizadas.

Ainda não foram levantados dados consistentes e números precisos para corroborar esses argumentos. Evidentemente, todos sabemos que, entre 1995 e 2002, o déficit público nominal se manteve elevado (embora tenha havido superávit primário), enquanto o serviço da dívida só se multiplicou. Entre 1995 e 2002, a dívida pública passou de R\$ 87,8 bilhões para mais de R\$ 1.103,9 trilhão (BERGAMINI, 2010). Resta comparar quanto foi arrecadado com as privatizações, quantas dívidas foram canceladas, quanto foi efetivamente pago e saber porque os objetivos almejados não foram alcançados.

É verdade que a oferta serviços de telefonia se expandiu exponencialmente. Temos hoje cerca de 270 milhões de linhas de celulares no Brasil contra pouco mais de 200 milhões de habitantes. No entanto, a qualidade deixa a desejar e as tarifas estão entre as mais elevadas do mundo. As operadoras de telefonia são campeãs de reclamações. O PROCON-SP apurou que, em 2013, entre as dez empresas com mais reclamações, quatro eram empresas de telecomunicações (Claro, Vivo, Oi e Tim). A União



Internacional de Telecomunicações, em um estudo chamado Medindo a Sociedade da Informação, apontou que o Brasil tem o minuto de celular mais caro no mundo, custando cerca de \$ 0,74, enquanto na China o minuto custa \$ 0,4.

Ainda não existem estudos aprofundados sobre a arrecadação de impostos pagos pelas companhias privatizadas. Por outro lado, o valor de mercado das empresas em muitos casos se multiplicou várias vezes, revelando-se um excelente negócio para seus investidores. Será que essas privatizações consistiram em um mau negócio para os contribuintes brasileiros

Assim, o processo de privatizações continua envolto em questionamentos de variada natureza, sobretudo com respeito aos reais bônus e aos efetivos ônus para os contribuintes. Com a crise de 2008, quando o Estado foi chamado a retomar um papel chave na Economia, sobretudo no socorro às empresas ameaçadas de falência, inclusive nos EUA, começa a ser revista opinião de que a ele não está reservado um papel importante como impulsionador da atividade econômica (LAZZARINI, 2011).

Qual o papel a ser cumprido pelo Estado contemporâneo para assegurar um processo contínuo de crescimento, amenizando os impactos dos ciclos econômicos? Sua ação deve se limitar à regulação ou pode atuar também no fomento da iniciativa privada e mesmo na produção direta de bens e serviços?

Finalmente, é preciso lembrar que grande parte dos investimentos realizados pelas empresas privatizadas foi feita com empréstimos subsidiados pelo BNDES, o que desqualificaria o argumento de que o Estado não tinha recursos para investir. Quanto foi efetivamente emprestado nos últimos vinte anos para concessionárias de serviços públicos? Quanto desses recursos veio de transferências diretas do Tesouro para capitalização do Banco incapaz de atender às novas demandas?

A crise financeira de 2008, com uma onda de quebra de imobiliárias, seguradoras, bancos e empresas de várias naturezas chamou a atenção para a fragilidade da atual ordem capitalista, apoiada em grande liberdade para o mercado e escassa intervenção econômica. Foi preciso que os governos da Europa e dos Estados Unidos fossem chamados a socorrer grandes empresas financeiras e industriais para que houvesse espaço para se repensar o papel do Estado no domínio econômico. Afinal, pode a ordem capitalista sobreviver sem uma boa dose de regulação da parte do Estado que tanto combate?

Essa crise colocou em dúvida várias das premissas da ordem liberal aqui enunciadas. Elas ocorreram após o ciclo de privatizações, desregulamentações e de redução do tamanho do Estado verificado durante os anos 1990, o que, para muitos, estaria na origem da própria grande recessão do início do Século XXI.

Assim, se não podemos afirmar que o modelo neoliberal levou ao fim da História, conforme anunciado por Francis Fukuyama (1992), também não há certezas com relação às posições favoráveis à intervenção que os governos foram chamados a tomar desde 2008, com o estouro da crise. As medidas tomadas podem ter prevenido o colapso do sistema econômico global e salvado algumas economias em crise, mas não foram suficientes até agora para colocar essas nações novamente na chamada rota da prosperidade.

O modelo de economias planejadas, com governos ditando uma política central de usos de

recursos na economia, foi de certa forma eficaz em várias nações europeias, especialmente nos governos socialistas e mesmo em países como Alemanha e EUA, quando os bancos centrais tinham funções de fomento ao desenvolvimento. O crescimento da economia chinesa a taxas de 10% nos últimos vinte anos com alto nível de planejamento central corrobora em parte esse modelo.

Por outro lado, a intervenção estatal também traz custos para a sociedade na medida em que fundos públicos são dirigidos a investimentos produtivos ao invés de serem alocados em programas sociais.

Em 1997, no dia 6 de maio, em um leilão na Bolsa de Valores do Rio de Janeiro, enquanto uma manifestação com cerca de 300 pessoas se debandaria para um conflito entre os manifestantes presentes e a Polícia Militar, com a tensão de uma ameaça de invasão do prédio da bolsa pelos manifestantes, vai a leilão por R\$ 3,3 bilhões o comando acionário da Companhia Vale do Rio Doce <sup>4</sup>.

O leilão da Companhia Vale do Rio Doce pode ser considerado o momento síntese de todo esse processo de privatizações, por que tantos as opiniões de esquerda e direita, tem argumentos valiosos contrários e favoráveis a privatização, que reverberam como fracasso ou sucesso das privatizações no Brasil.

## 4.2 As condições para a concorrência

No Brasil, a partir do primeiro governo Vargas, o Estado brasileiro começou seu processo de intervenção na atividade econômica de maneira mais intensa, a razão começa na crise de 1929 umas das piores crises econômicas, esse processo de intervenção também era motivado pela necessidade de industrialização.

As primeiras medidas de intervenção do estado na economia se fazem notar com criação de mecanismos de controle de preços da água, gasolina, energia, fixação de limites a taxa de juros. O preço do café, à época o principal produto de exportação do Brasil, também era controlado. Em 1931, o governo introduz um controle cambial para evadir-se do déficit das contas externas. Em 1934, é promulgado o novo código de águas. O governo podia fixar tarifas de energia com rentabilidade máxima de 10% sobre o capital de investimento. Ainda em 1937, é criada uma carteira de crédito agrícola e industrial no Banco do Brasil

Esse processo de intervenção começa com a criação das primeiras estatais, se buscava o

---

<sup>4</sup> Neste trabalho se utiliza os termos CVRD e Vale para tratar da mesma empresa pois desde sua fundação até 2009 a empresa se chamou CVRD. Em assembléia geral extraordinária de acionistas, ocorrida no dia 22 de maio de 2009, foi decidida a mudança de nome legal da empresa para Vale S.A.

fortalecimento de uma economia de mercado no Brasil, já que as empresas brasileiras não tinham capacidade para investimentos de grande porte e vontade de correr os riscos que esse empreendimentos carregavam. Havia uma necessidade por parte do Estado brasileiro de criar as condições para a industrialização, para que não houvesse a falta de insumos que prejudicassem esse processo, existia também um caráter nacionalista na criação de empresas estatais. O processo de criação de estatais vai se consolidando gradualmente. Em 1942, é criada a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), junto com a mineradora Companhia Vale do Rio do Doce (CVRD). Em 1952, é criado o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico (BNDE), atual BNDES, como forma de fortalecer o financiamento de longo prazo a baixo custo. No ano seguinte, é criada a Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobrás), para reduzir a dependência externa energética.

O que se nota nesse processo é que empresas estatais foram criadas para possibilitar o desenvolvimento econômico do país como alavancas para outras empresas. A CSN, a CVRD e a Petrobrás possibilitaram o crescimento da indústria automotiva no país, já que essa indústria não poderia se desenvolver sem bases industriais de fornecimento de petróleo, aço e minério.

O Brasil vai seguindo sua rota de industrialização com o Plano de Metas do governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961) e a construção da nova capital. É o auge do pensamento nacional-desenvolvimentista.

Para fazer frente à necessidade de geração de energia e manter em um preço competitivo para a indústria, são criadas várias empresas de energia - a empresa de transmissão de energia, Furnas, em 1957; as Centrais Elétricas de São Paulo e a Companhia Hidrelétrica do Rio São Francisco (CHESF), que seriam reunidas na ELETROBRÁS, holding do sistema elétrico estatal, fundada em 1962.

Paralelamente, começaram a ser criadas subsidiárias das empresas estatais. Em 1962, a Vale cria a Vale do Rio Doce Navegação S.A. (DOCENAVE), que chegou a ter a terceira maior frota de navios graneleiros do mundo. Em 1971, é criada a BR Distribuidora da Petrobrás.

Após o golpe de militar em 1964, com a ascensão das Forças Armadas ao poder, a política de intervenção econômica continua. As razões principais para essa intervenção são:

- a) política de inflação corretiva de meados dos anos 1960, que aumentou a disponibilidade de recursos; b) o “o efeito-composição”, associado ao fato de que as estatais atuavam nos setores que lideravam o crescimento na época, ligados a expansão da taxa de investimento; c) a abundante oferta de recursos dos organismos multilaterais; d) a proliferação do processo de criação de subsidiárias a partir de uma “estatal-mãe”; e) a liberdade administrativa das empresas para contratar e pagar salários elevados. (GIAMBIAGI; ALÉM, 2011, p. 70-71).

Em 1974, é lançado o PNDII (II Plano Nacional de Desenvolvimento). O plano visava desenvolver os setores de produtos de insumos básicos e de bens de capital, que permaneciam pouco desenvolvidos, ao mesmo tempo completar o processo de substituição de importações, com redução de necessidade de importações que negativam o saldo comercial e aumentar o fluxo positivo da balança

comercial com bens de maior valor agregado.

Esse período concentra um grande volume de investimentos da Eletrobrás, Petrobrás e a Telebrás. O PND II foi bem sucedido ao proporcionar fluxo positivos de dólares e sofisticar o segmento industrial.

Esse quadro permaneceria como uma alavanca sólida do crescimento da economia, o que conhecemos como o milagre econômico brasileiro. No entanto, o choque do petróleo, em 1973, elevou o endividamento externo brasileiro, com o aumento das importações de hidrocarbonetos. Em 1979, quando Paul Volcker subiu as taxas de juros para financiamentos externos, o déficit no balanço de pagamentos comprometeu ainda mais as finanças do país, o que levou à crise da dívida externa brasileira em 1982.

A hiperinflação que assolaria a nação durante toda década de 1980, junto com uma crise do endividamento externo, obrigou o país a reduzir os gastos públicos, ao mesmo tempo em que travou seriamente a capacidade de investimento da União.

A década de 1980 assiste a uma continua tentativa do governo de equilibrar o orçamento, controlar a inflação e reaver o crescimento econômico perdido. Esse cenário leva ao campo de debates diversas formas de garantir essa tríade. É o tempo de proposições de cunho neoliberal, fortalecidas durante toda a década de 1980 com chegada de Ronald Reagan ao poder, em 1981, nos EUA, e Margaret Thatcher, em 1979, no Reino Unido.

Em 15 de março de 1990, quando Fernando Collor de Mello assume a Presidência da República, no seu discurso de posse, redigido com a colaboração de José Guilherme de Merquior, um dos mais importantes defensores da ideologia liberal no Brasil, o tema da privatização já estava presente:

A privatização deve ser completada por menor regramento da atividade econômica. Isto incentiva a economia de mercado, gera receita e alivia o déficit governamental, sustentando melhor a luta antiinflacionária. Isto faz com que a corrupção ceda lugar à competição (COLLOR, 1990, p. 14)

Collor lança a medida provisória 155, transformada na lei 8.031 ainda nos primeiro mês de sua presidência, que institui o Programa Nacional de Desestatização, que no seu artigo primeiro, elabora as razões para a privatização de empresas estatais: reordenar a posição estratégica do Estado na economia, transferindo à iniciativa privada atividades indevidamente exploradas pelo setor público:

Art. 1º É instituído o Programa Nacional de Desestatização, com os seguintes objetivos fundamentais:

- I - reordenar a posição estratégica do Estado na economia, transferindo à iniciativa privada atividades indevidamente exploradas pelo setor público;
- VII - contribuir para a redução da dívida pública, concorrendo para o saneamento das finanças do setor público;
- VIII - permitir a retomada de investimentos nas empresas e atividades que vierem a ser transferidas à iniciativa privada;
- IX - contribuir para modernização do parque industrial do País, ampliando sua competitividade e reforçando a capacidade empresarial nos diversos setores da economia;

X - permitir que a administração pública concentre seus esforços nas atividades em que a presença do Estado seja fundamental para a consecução das prioridades nacionais;

XI - contribuir para o fortalecimento do mercado de capitais, através do acréscimo da oferta de valores mobiliários e da democratização da propriedade do capital das empresas que integrem o Programa. (BRASIL, 1990)

No mundo pós-guerra fria, a desintegração da União Soviética, em 1991, e o começo de abertura econômica da Rússia, na década de 1980, com a Perestroika, parecem dar razões à políticas neoliberais, que formariam parte de uma doutrina política, que se tornaria conhecida como Consenso de Washington, termo cunhado pelo economista norte-americano John Williamson do Peterson Institute for International Economics, de Washington, em um texto chamado *What Washington Means by Policy Reform*, de 1990, rapidamente esse conjunto de reformas sugeridas, foi sendo adotado como medidas de contrapartidas para empréstimos e pacotes de reestruturação do Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI).

Privatization may help relieve the pressure on the government budget, both in the short run by the revenue produced by the sale of the enterprise and in the longer run inasmuch as investment need no longer be financed by the government, (Williamson, 1990)

The main rationale for privatization is the belief that private industry is managed more efficiently than state enterprises, because of the more direct incentives faced by a manager who either has a direct personal stake in the profits of an enterprise or else is accountable to those who do. At the very least, the threat of bankruptcy places a floor under the inefficiency of private enterprises, whereas many state enterprises seem to have unlimited access to subsidies, (WILLIAMSON, 1990)

O fortalecimento dessas ideias as políticas do governo brasileiro, o inciso dois estabelece paralelo com as ideias de Williamson de redução do endividamento através da privatização, o inciso quarto da lei estabelece um paralelo com as ideias de Williamson como forma de restaurar a competitividade das empresas estatais.

Entretanto, deve se salientar que, como a iniciativa privada busca lucros através de ganhos de eficiência, o governo dificilmente conseguiria vender empresas estatais que de fato possuíssem enormes passivos ou fossem endividadas. O governo Collor prossegue assim, primeiro com a extinção de algumas empresas estatais nessas condições, em especial a Empresa de Portos do Brasil S.A. - Portobrás, que absorvia o passivo de várias companhias de docas nos estados, e a Distribuidora de Filmes S.A. - Embrafilme, com a Medida Provisória 151, convertida na Lei 8.029, de 12 de abril de 1990.

O que leva a outra pergunta. Por que privatizar empresas estatais que trazem dividendos para União?

O que se tem em conta é que, se os investidores percebam que uma estatal lucrativa vai ser privatizada, os possíveis ganhos de eficiência e competitividade que ela terá na iniciativa privada, farão com que os investidores se disponham a pagar um valor pela empresa superior ao que ela apresenta em seu balanço contábil.

Em 1995, quando Fernando Henrique Cardoso assume a presidência da República, as razões

essências da privatização não se alteram desde a chegada de Fernando Collor, isso significa um fortalecimento do consenso de Washington como diretriz política na América Latina, outros países vinham empreendendo também processos de privatização tais como a Argentina e o Chile.

Uma das alterações notadas no processo de privatizações foi a decisão do governo de Fernando Henrique Cardoso de privatizar os serviços públicos, tais como energia e, telecomunicações. Para tanto, fez-se necessário a promulgação de uma lei de concessões (Lei 8.987/1995). Desse modo, todo o sistema Telebrás pôde ser privatizado. O governo acabou por não privatizar a Eletrobrás, mas apenas duas de suas subsidiárias - a Light, que fornece energia em parte do Rio de Janeiro, e a Espírito Santo Centrais Elétricas S.A. (ESCELSA), em 1996.

Para que as novas concessionárias pudessem operar segundo regras de mercado, é preciso estabelecer novo marcos regulatórios para os diferentes serviços públicos. O governo de Fernando Henrique cria as agências reguladoras federais para determinados setores econômicos, a Agência Nacional Energia Elétrica (ANEEL), em 1996, no ano seguinte a (ANATEL)

Agência Nacional de Telecomunicações, e a (ANP) Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis.

#### 4.3 Os objetivos da Privatização

Dependendo da abordagem que se escolha, é possível encontrar na Teoria Econômica argumentos persuasivos para políticas orientadas para uma forte intervenção do Estado na Economia, atuando na regulação, no fomento e mesmo na produção de bens e serviços, ou para políticas de *laissez faire*, que propugnam uma reduzida presença do Poder Público nas relações econômicas, limitada à indispensável regulação. Mesmo que se excluam os argumentos marxistas, que supõem a eliminação do livre mercado e, portanto, não permitem cogitar de intervenção do Estado num mercado inexistente, as diversas correntes do pensamento liberal apresentam pontos de vista divergentes com relação ao papel do Estado na Economia.

Para a chamada economia do Bem-estar, existem seis razões essenciais para a intervenção estatal na atividade econômica: a existência dos Bens Públicos, a existência dos monopólios naturais, as externalidades e a incompletude dos mercados, falhas de informação e ocorrência de desemprego e inflação.

Os bens públicos são aqueles cujo consumo/uso é indivisível ou “não rival”. Em outras palavras, o seu consumo por parte de um indivíduo ou de um grupo não prejudica o consumo de um bem pelos demais integrantes. [...] São exemplos de públicos: bens tangíveis, como as ruas ou a iluminação pública.” (GIAMBIAGI; ALÉM, 2011, p.4).

É o princípio da “não exclusão” que faz uma solução de mercado tão difícil, por isso a

responsabilidade pelo fornecimento desse bens recaia sobre o governo, por exemplo a queima de fogos do ano novo na praia de Copacabana, atraí muitas pessoas, os custos da queima de fogos vem do orçamento da prefeitura da cidade, já que se uma empresa resolvesse arcar com os custos e cobrar pelo ingresso das pessoas, provavelmente poucas pessoas pagariam para ver os fogos, já que não se pode restringir a vista daqueles pagaram ou não para ver os fogos.

Os monopólios naturais são atividades em que o custo da atividade é tão elevado que os lucros não compensariam a existência de mais um ator nesse setor. São exemplos dessas atividades econômicas, a produção de energia elétrica, provisão de água e esgoto, em muitos países, empresa que operam nesses setores são de propriedade estatal ou foram criadas pelo estado e mais tarde privatizadas.

As externalidades negativas são fenômenos econômicos em que ação de um ator produz externalidades, que são resultados adversos para a coletividade, no caso das externalidades negativas, pode-se dar como exemplo uma siderúrgica, que tem uma produção extremamente poluidora, produz externalidades negativas, ao poluir o ar que é respirado por todos os seres.

Em um mercado incompleto, um determinado bem ou serviço não está disponível ainda que seu custo de produção esteja abaixo do que os consumidores estariam dispostos a pagar.

Nem sempre o setor privado está disposto a assumir riscos, principalmente no que diz respeito a países em desenvolvimento, por exemplo a existência de um sistema financeiro e/ ou um mercado de capitais pouco desenvolvido não fornece o financiamento a longo prazo necessário ao desenvolvimento econômico. Neste caso, a intervenção do governo é importante para concessão do crédito de longo prazo que financie os investimentos no setor produtivo” (GIAMBIAGI; ALÉM, 2011, p.7).

As falhas de informação ocorrem quando o mercado não fornece as informações para que os cidadãos tomem as melhores decisões, um exemplo é que os bancos devam publicar abertamente seus balanços para que depositários saibam da condições financeiras das instituições onde depositam seu dinheiro.

Com relação ao desemprego e à inflação, o argumento neoliberal sugere que:

O livre funcionamento do sistema de mercado não soluciona problemas como a existência de altos níveis de desemprego e inflação. Neste caso, há espaço para a ação do Estado no sentido de implementar políticas que visem a manutenção do funcionamento do sistema econômico o mais próximo possível do pleno emprego e estabilidade dos preços. (GIAMBIAGI; ALÉM, 2011, p. 8).

#### **4.4 O alcance limitado dos objetivos do PND**

Durante o século XX, sobretudo a partir do primeiro governo Vargas (1930-1945), o Brasil empreendeu um longo, complexo e intenso processo de transformações econômicas e sociais, que fez com que o país se tornasse a economia que mais cresceu no globo, multiplicando por 100 o PIB do começo do século. Esse modelo de crescimento, baseado na industrialização via substituição de importações, requereu uma forte presença do Estado na esfera econômica, fornecendo infraestrutura, produzindo matérias primas básicas ou fomentando a iniciativa privada, através de crédito, incentivos e subsídios (BRESSER PEREIRA, 1968, p. 28-73).

A presença do Estado na Economia se operacionalizava muitas vezes pela ação de empresas estatais. Todos os setores que eram objetos da intervenção governamental contavam com empresas para produzir bens e serviços. De 1930 a 1984, foram criadas 367 empresas (MAGALHÃES, 1994, p. 8) nos mais diversos ramos de atividades.

O Estado brasileiro se manteve fiel a esse modelo até o final dos anos de 1970, quando, mergulhado na crise econômica decorrente do choque do petróleo, da reestruturação produtiva a nível global, do endividamento externo e da inflação, deu mostras de esgotamento. Além disso, a ideologia do neoliberalismo, na sequência das eleições de Margareth Thatcher, na Inglaterra, e de Ronald Reagan, nos Estados Unidos, impôs aos organismos internacionais e aos países periféricos a agenda da desestatização.

Em 1979, ao tomar posse na Presidência da República, João Batista Figueiredo recomendava aos ministros de Estado “que proponham as medidas necessárias à privatização das empresas e serviços estatais não estritamente indispensáveis à correção de imperfeições do mercado ou a atender às exigências da Segurança Nacional” (ESPÍRITO SANTO, 1989, p. 93). Ao longo do seu governo (1979-1985), foram criados o Programa Nacional de Desburocratização, a Secretaria Especial de Controle das Empresas Estatais e a Comissão Especial de Desestatização, que conduziu a “desestatização”<sup>5</sup> de 42 empresas, das quais 20 foram privatizadas (LUSTOSA DA COSTA; PECI, 1998, p. 194).

Ao longo dos governos seguintes esse processo foi, pouco a pouco, se acentuando. No governo Sarney (1985-1990), foi criado o Conselho Interministerial de Privatização e foram privatizadas 17 empresas que geraram \$549 milhões para o caixa da União e uma transferência de dívidas de \$620 milhões para o setor privado. Essas privatizações foram feitas através da alienação de empresas que

---

<sup>5</sup> Lustosa da Costa (2010, p. 191) considera a desestatização um amplo processo de redução de intervenção do estado no domínio econômico, contemplando a privatização (alienação de empresas e concessões e permissão de serviços públicos), a publicização (transferência de atividades não exclusivas do estado para organizações não governamentais), a desregulamentação (eliminação de normas e regulamentos que constroem a iniciativa privada) e a terceirização (contratação no mercado de serviços de apoio não relacionado às atividades estatais).



estavam sobre o controle do BNDES, desvinculadas do Conselho Interministerial de Desestatização, criado em 1985.

Durante a década de 1990, paralelo ao fortalecimento do modelo neoliberal que orientava boa parte da cartilha dos governantes no poder, o Brasil inicia de fato um processo intensivo de privatização de empresas estatais. Através do Programa Nacional de Desestatização, foram listadas 68 empresas a serem privatizadas nos setores petroquímicos, siderúrgico e de fertilizantes. O governo começa a privatizar algumas dessas empresas a de maior destaque a siderúrgica Usiminas.

Durante o governo Collor “foram privatizadas apenas 18 empresas, arrecadando U\$3.86 bilhões, das quais grande parte em ‘moedas de privatização’, no caso, títulos públicos de longo prazo, com valor de mercado muito inferior ao valor de face” (LUSTOSA DA COSTA; PECI, 1998, p. 194).

Embora sem entusiasmo e sem o mesmo empenho do governo precedente, o Presidente Itamar Franco deu continuidade ao programa de privatização, alienando alguns símbolos do nacional-desenvolvimentismo e do Brasil Grande, como a Companhia Siderúrgica Nacional - CSN, criada ainda na ditadura Vargas, e a EMBRAER, criada durante a ditadura militar. Nesse período, foram vendidas 15 empresas arrecadando US\$ 4,5 bilhões. (LUSTOSA DA COSTA; PECI, 1998, p. 195).

Nos dois mandatos de FHC, reafirmando um compromisso com políticas neoliberais, foram privatizadas 10 empresas estatais no âmbito da União (MPOG, 2011), fora estatais privatizadas por governos estaduais com o estímulo do Governo Federal, entre as privatizadas pelo Governo Federal, a CVRD (Companhia Vale do Rio Doce) e todo o Sistema Telebrás, que era composto de 54 empresas ao todo. Nessa etapa, foram arrecadados R\$ 78,614 bilhões (BNDES, 2002). Começa assim a privatização de serviços públicos, até então excluídos do processo.

A mudança essencial nesse processo que difere o governo Fernando Henrique em relação a seus antecessores é a abolição dos monopólios do Estado, através de uma série de emendas constitucionais. A criação das agências reguladoras foi a forma adotada para exercer uma de regulação dos mercados, e para estimular a concorrência em setores antes dominados por empresas estatais, tais como energia elétrica, telecomunicações, transportes urbanos, etc.

Todos esses processos foram conduzidos dentro da premissa liberal que sugere que a privatização favoreceria a competição entre as empresas privatizadas e outras que viessem a participar desse mercado de produtos e serviços. A concorrência favoreceria o aumento da oferta, a melhoria da qualidade dos serviços e a redução dos preços e tarifas cobradas aos consumidores. Ao mesmo tempo, também daria ao Estado maior capacidade de se focar nas suas funções essenciais. Além disso, o montante arrecadado com a venda das empresas ajudaria a reduzir substancialmente o estoque da dívida pública, as despesas governamentais, o déficit público, contribuindo assim para reduzir a carga tributária imposta a população.

Apesar de o Partido dos Trabalhadores sempre ter tido uma postura crítica com a relação à desestatização, o governo Lula (2003-2010), embora não tenha alienado nenhuma empresa importante, manteve a política de concessão de serviços públicos, sobretudo nos setores de

transportes e eletricidade.

Passados mais de vinte anos do começo dessa série de privatizações, esse tema ainda carece de estudos aprofundados. De um lado, os defensores da privatização continuam a repudiar os males do estatismo e enaltecer as virtudes da iniciativa privada. De outro, os defensores de um estado forte permanecem fieis à crença de que há setores estratégicos que devem permanecer nas mãos do governo e que não se pode, sem uma forte justificativa, alienar o patrimônio público (ASSIS, 1997; RIBEIRO JR., 2011). Assim, as possíveis perdas e ganhos desse processo ainda não estão medidas com precisão para que se possa fazer um balanço definitivo das privatizações.

Embora tenha fundamento e importância, o debate ideológico carece hoje de apelo para sensibilizar os quadros políticos e os próprios eleitores. As pessoas querem saber quais são os benefícios concretos dessas medidas para a sociedade e para os consumidores.

No governo Fernando Henrique Cardoso o pensamento das políticas do Novo Liberalismo está em seu auge junto com os apelos à inserção competitiva da economia brasileira no mundo globalizado, as privatizações tinham assim como objetivos:

Reduzir o déficit público pela diminuição de despesas com estatais deficitárias e aumento da arrecadação dos impostos gerados pelas empresas privatizadas;

- Reduzir o estoque da dívida pública;
- Aumentar o volume de investimentos públicos e, conseqüentemente;
- Aumentar a oferta e a qualidade de serviços públicos;
- Reduzir as tarifas cobradas pelos serviços;
- Aumentar a arrecadação de impostos com os lucros das empresas privatizadas.

Ainda não foram levantados dados consistentes e números precisos para corroborar esses argumentos. Evidentemente, todos sabemos que, entre 1995 e 2002, o déficit público nominal se manteve elevado (embora tenha havido superávit primário), enquanto o serviço da dívida só se multiplicou. Entre 1995 e 2002, a dívida pública passou de R\$ 87,8 bilhões para mais de R\$ 1.103,9 trilhão (BERGAMINI, 2010). Resta comparar quanto foi arrecadado com as privatizações, quantas dívidas foram canceladas, quanto foi efetivamente pago e saber porque os objetivos almejados não foram alcançados.

É verdade que a oferta serviços de telefonia se expandiu exponencialmente. Temos hoje cerca de 270 milhões de linhas de celulares no Brasil contra pouco mais de 200 milhões de habitantes. No entanto, a qualidade deixa a desejar e as tarifas estão entre as mais elevadas do mundo. As operadoras de telefonia são campeãs de reclamações. O PROCON-SP apurou que, em 2013, entre as dez empresas com mais reclamações, quatro eram empresas de telecomunicações (Claro, Vivo, Oi e Tim). A União Internacional de Telecomunicações, em um estudo chamado Medindo a Sociedade da Informação, apontou que o Brasil tem o minuto de celular mais caro no mundo, custando cerca de \$ 0,74, enquanto na China o minuto custa \$ 0,4.

Ainda não existem estudos aprofundados sobre a arrecadação de impostos pagos pelas

companhias privatizadas. Por outro lado, o valor de mercado das empresas em muitos casos se multiplicou várias vezes, revelando-se um excelente negócio para seus investidores. Será que essas privatizações consistiram em um mau negócio para os contribuintes brasileiros

Assim, o processo de privatizações continua envolto em questionamentos de variada natureza, sobretudo com respeito aos reais bônus e aos efetivos ônus para os contribuintes. Com a crise de 2008, quando o Estado foi chamado a retomar um papel chave na Economia, sobretudo no socorro às empresas ameaçadas de falência, inclusive nos EUA, começa a ser revista opinião de que a ele não está reservado um papel importante como impulsionador da atividade econômica (LAZZARINI, 2011).

Qual o papel a ser cumprido pelo Estado contemporâneo para assegurar um processo contínuo de crescimento, amenizando os impactos dos ciclos econômicos? Sua ação deve se limitar à regulação ou pode atuar também no fomento da iniciativa privada e mesmo na produção direta de bens e serviços?

Finalmente, é preciso lembrar que grande parte dos investimentos realizados pelas empresas privatizadas foi feita com empréstimos subsidiados pelo BNDES, o que desqualificaria o argumento de que o Estado não tinha recursos para investir. Quanto foi efetivamente emprestado nos últimos vinte anos para concessionárias de serviços públicos? Quanto desses recursos veio de transferências diretas do Tesouro para capitalização do Banco incapaz de atender às novas demandas?

A crise financeira de 2008, com uma onda de quebra de imobiliárias, seguradoras, bancos e empresas de várias naturezas chamou a atenção para a fragilidade da atual ordem capitalista, apoiada em grande liberdade para o mercado e escassa intervenção econômica. Foi preciso que os governos da Europa e dos Estados Unidos fossem chamados a socorrer grandes empresas financeiras e industriais para que houvesse espaço para se repensar o papel do Estado no domínio econômico. Afinal, pode a ordem capitalista sobreviver sem uma boa dose de regulação da parte do Estado que tanto combate?

Essa crise colocou em dúvida várias das premissas da ordem liberal aqui enunciadas. Elas ocorreram após o ciclo de privatizações, desregulamentações e de redução do tamanho do Estado verificado durante os anos 1990, o que, para muitos, estaria na origem da própria grande recessão do início do Século XXI.

Assim, se não podemos afirmar que o modelo neoliberal levou ao fim da História, conforme anunciado por Francis Fukuyama (1992), também não há certezas com relação às posições favoráveis à intervenção que os governos foram chamados a tomar desde 2008, com o estouro da crise. As medidas tomadas podem ter prevenido o colapso do sistema econômico global e salvado algumas economias em crise, mas não foram suficientes até agora para colocar essas nações novamente na chamada rota da prosperidade.

O modelo de economias planificadas, com governos ditando uma política central de usos de recursos na economia, foi de certa forma eficaz em várias nações europeias, especialmente nos governos socialistas e mesmo em países como Alemanha e EUA, quando os bancos centrais tinham funções de fomento ao desenvolvimento. O crescimento da economia chinesa a taxas de 10% nos últimos vinte anos com alto nível de planejamento central corrobora em parte esse modelo.

#### 4.5 A ausência de objetivos políticos

Durante a década de 1990, paralelo ao fortalecimento do modelo neoliberal que orientava boa parte da cartilha dos governantes no poder, o Brasil inicia de fato um processo intensivo de privatização de empresas estatais. Através do Programa Nacional de Desestatização, foram listadas 68 empresas a serem privatizadas nos setores petroquímicos, siderúrgico e de fertilizantes. O governo começa a privatizar algumas dessas empresas a de maior destaque a siderúrgica Usiminas.

Durante o governo Collor “foram privatizadas apenas 18 empresas, arrecadando US\$3.86 bilhões, das quais grande parte em ‘moedas de privatização’, no caso, títulos públicos de longo prazo, com valor de mercado muito inferior ao valor de face” (LUSTOSA DA COSTA; PECCI, 1998, p. 194).

Embora sem entusiasmo e sem o mesmo empenho do governo precedente, o Presidente Itamar Franco deu continuidade ao programa de privatização, alienando alguns símbolos do nacional-desenvolvimentismo e do Brasil Grande, como a Companhia Siderúrgica Nacional - CSN, criada ainda na ditadura Vargas, e a EMBRAER, criada durante a ditadura militar. Nesse período, foram vendidas 15 empresas arrecadando US\$ 4,5 bilhões. (LUSTOSA DA COSTA; PECCI, 1998, p. 195).

Nos dois mandatos de FHC, reafirmando um compromisso com políticas neoliberais, foram privatizadas 10 empresas estatais no âmbito da União (MPOG, 2011), fora estatais privatizadas por governos estaduais com o estímulo do Governo Federal, entre as privatizadas pelo Governo Federal, a CVRD (Companhia Vale do Rio Doce) e todo o Sistema Telebrás, que era composto de 54 empresas ao todo. Nessa etapa, foram arrecadados R\$ 78,614 bilhões (BNDES, 2002). Começa assim a privatização de serviços públicos, até então excluídos do processo.

A mudança essencial nesse processo que difere o governo Fernando Henrique em relação a seus antecessores é a abolição dos monopólios do Estado, através de uma série de emendas constitucionais. A criação das agências reguladoras foi a forma adotada para exercer uma de regulação dos mercados, e para estimular a concorrência em setores antes dominados por empresas estatais, tais como energia elétrica, telecomunicações, transportes urbanos, etc.

Todos esses processos foram conduzidos dentro da premissa liberal que sugere que a privatização favoreceria a competição entre as empresas privatizadas e outras que viessem a participar desse mercado de produtos e serviços. A concorrência favoreceria o aumento da oferta, a melhoria da qualidade dos serviços e a redução dos preços e tarifas cobradas aos consumidores. Ao mesmo tempo, também daria ao Estado maior capacidade de se focar nas suas funções essenciais. Além disso, o montante arrecadado com a venda das empresas ajudaria a reduzir substancialmente o estoque da dívida

pública, as despesas governamentais, o déficit público, contribuindo assim para reduzir a carga tributária imposta a população.

Apesar de o Partido dos Trabalhadores sempre ter tido uma postura crítica com a relação à desestatização, o governo Lula (2003-2010), embora não tenha alienado nenhuma empresa importante, manteve a política de concessão de serviços públicos, sobretudo nos setores de transportes e eletricidade.

Passados mais de vinte anos do começo dessa série de privatizações, esse tema ainda carece de estudos aprofundados. De um lado, os defensores da privatização continuam a repudiar os males do estatismo e enaltecer as virtudes da iniciativa privada. De outro, os defensores de um estado forte permanecem fiéis à crença de que há setores estratégicos que devem permanecer nas mãos do governo e que não se pode, sem uma forte justificativa, alienar o patrimônio público (ASSIS, 1997; RIBEIRO JR., 2011). Assim, as possíveis perdas e ganhos desse processo ainda não estão medidas com precisão para que se possa fazer um balanço definitivo das privatizações.

Embora tenha fundamento e importância, o debate ideológico carece hoje de apelo para sensibilizar os quadros políticos e os próprios eleitores. As pessoas querem saber quais são os benefícios concretos dessas medidas para a sociedade e para os consumidores.

No governo Fernando Henrique Cardoso o pensamento das políticas do Novo Liberalismo está em seu auge junto com os apelos à inserção competitiva da economia brasileira no mundo globalizado, as privatizações tinham assim como objetivos:

Reduzir o déficit público pela diminuição de despesas com estatais deficitárias e aumento da arrecadação dos impostos gerados pelas empresas privatizadas;

- Reduzir o estoque da dívida pública;
- Aumentar o volume de investimentos públicos e, conseqüentemente;
- Aumentar a oferta e a qualidade de serviços públicos;
- Reduzir as tarifas cobradas pelos serviços;
- Aumentar a arrecadação de impostos com os lucros das empresas privatizadas.

Ainda não foram levantados dados consistentes e números precisos para corroborar esses argumentos. Evidentemente, todos sabemos que, entre 1995 e 2002, o déficit público nominal se manteve elevado (embora tenha havido superávit primário), enquanto o serviço da dívida só se multiplicou. Entre 1995 e 2002, a dívida pública passou de R\$ 87,8 bilhões para mais de R\$ 1.103,9 trilhão (BERGAMINI, 2010). Resta comparar quanto foi arrecadado com as privatizações, quantas dívidas foram canceladas, quanto foi efetivamente pago e saber porque os objetivos almejados não foram alcançados.

É verdade que a oferta serviços de telefonia se expandiu exponencialmente. Temos hoje cerca de 270 milhões de linhas de celulares no Brasil contra pouco mais de 200 milhões de habitantes. No entanto, a qualidade deixa a desejar e as tarifas estão entre as mais elevadas do mundo. As operadoras de telefonia são campeãs de reclamações. O PROCON-SP apurou que, em 2013, entre as dez empresas

com mais reclamações, quatro eram empresas de telecomunicações (Claro, Vivo, Oi e Tim). A União Internacional de Telecomunicações, em um estudo chamado Medindo a Sociedade da Informação, apontou que o Brasil tem o minuto de celular mais caro no mundo, custando cerca de \$ 0,74, enquanto na China o minuto custa \$ 0,4.

Ainda não existem estudos aprofundados sobre a arrecadação de impostos pagos pelas companhias privatizadas. Por outro lado, o valor de mercado das empresas em muitos casos se multiplicou várias vezes, revelando-se um excelente negócio para seus investidores. Será que essas privatizações consistiram em um mau negócio para os contribuintes brasileiros

Assim, o processo de privatizações continua envolto em questionamentos de variada natureza, sobretudo com respeito aos reais bônus e aos efetivos ônus para os contribuintes. Com a crise de 2008, quando o Estado foi chamado a retomar um papel chave na Economia, sobretudo no socorro às empresas ameaçadas de falência, inclusive nos EUA, começa a ser revista opinião de que a ele não está reservado um papel importante como impulsionador da atividade econômica (LAZZARINI, 2011).

Qual o papel a ser cumprido pelo Estado contemporâneo para assegurar um processo contínuo de crescimento, amenizando os impactos dos ciclos econômicos? Sua ação deve se limitar à regulação ou pode atuar também no fomento da iniciativa privada e mesmo na produção direta de bens e serviços?

Finalmente, é preciso lembrar que grande parte dos investimentos realizados pelas empresas privatizadas foi feita com empréstimos subsidiados pelo BNDES, o que desqualificaria o argumento de que o Estado não tinha recursos para investir. Quanto foi efetivamente emprestado nos últimos vinte anos para concessionárias de serviços públicos? Quanto desses recursos veio de transferências diretas do Tesouro para capitalização do Banco incapaz de atender às novas demandas?

A crise financeira de 2008, com uma onda de quebra de imobiliárias, seguradoras, bancos e empresas de várias naturezas chamou a atenção para a fragilidade da atual ordem capitalista, apoiada em grande liberdade para o mercado e escassa intervenção econômica. Foi preciso que os governos da Europa e dos Estados Unidos fossem chamados a socorrer grandes empresas financeiras e industriais para que houvesse espaço para se repensar o papel do Estado no domínio econômico. Afinal, pode a ordem capitalista sobreviver sem uma boa dose de regulação da parte do Estado que tanto combate?

Essa crise colocou em dúvida várias das premissas da ordem liberal aqui enunciadas. Elas ocorreram após o ciclo de privatizações, desregulamentações e de redução do tamanho do Estado verificado durante os anos 1990, o que, para muitos, estaria na origem da própria grande recessão do início do Século XXI.

Assim, se não podemos afirmar que o modelo neoliberal levou ao fim da História, conforme anunciado por Francis Fukuyama (1992), também não há certezas com relação às posições favoráveis à intervenção que os governos foram chamados a tomar desde 2008, com o estouro da crise. As medidas tomadas podem ter prevenido o colapso do sistema econômico global e salvado algumas economias em crise, mas não foram suficientes até agora para colocar essas nações novamente na chamada rota da prosperidade.

O modelo de economias planejadas, com governos ditando uma política central de usos de recursos na economia, foi de certa forma eficaz em várias nações europeias, especialmente nos governos socialistas e mesmo em países como Alemanha e EUA, quando os bancos centrais tinham funções de fomento ao desenvolvimento. O crescimento da economia chinesa a taxas de 10% nos últimos vinte anos com alto nível de planejamento central corrobora em parte esse modelo.

## 5 OS ANTECEDENTES DA VALE DO RIO DOCE

Durante o século XX, sobretudo a partir do primeiro governo Vargas (1930-1945), o Brasil empreendeu um longo, complexo e intenso processo de transformações econômicas e sociais, que fez com que o país se tornasse a economia que mais cresceu no globo, multiplicando por 100 o PIB do começo do século. Esse modelo de crescimento, baseado na industrialização via substituição de importações, requereu uma forte presença do Estado na esfera econômica, fornecendo infraestrutura, produzindo matérias primas básicas ou fomentando a iniciativa privada, através de crédito, incentivos e subsídios (BRESSER PEREIRA, 1968, p. 28-73).

A presença do Estado na Economia se operacionalizava muitas vezes pela ação de empresas estatais. Todos os setores que eram objetos da intervenção governamental contavam com empresas para produzir bens e serviços. De 1930 a 1984, foram criadas 367 empresas (MAGALHÃES, 1994, p. 8) nos mais diversos ramos de atividades.

O Estado brasileiro se manteve fiel a esse modelo até o final dos anos de 1970, quando, mergulhado na crise econômica decorrente do choque do petróleo, da reestruturação produtiva a nível global, do endividamento externo e da inflação, deu mostras de esgotamento. Além disso, a ideologia do neoliberalismo, na sequência das eleições de Margareth Thatcher, na Inglaterra, e de Ronald Reagan, nos Estados Unidos, impôs aos organismos internacionais e aos países periféricos a agenda da desestatização.

Em 1979, ao tomar posse na Presidência da República, João Batista Figueiredo recomendava aos ministros de Estado “que proponham as medidas necessárias à privatização das empresas e serviços estatais não estritamente indispensáveis à correção de imperfeições do mercado ou a atender às exigências da Segurança Nacional” (ESPÍRITO SANTO, 1989, p. 93). Ao longo do seu governo (1979-1985), foram criados o Programa Nacional de Desburocratização, a Secretaria Especial de Controle das Empresas Estatais e a Comissão Especial de Desestatização, que conduziu a “desestatização”<sup>6</sup> de 42

---

<sup>6</sup> Lustosa da Costa (2010, p. 191) considera a desestatização um amplo processo de redução de intervenção do estado no domínio econômico, contemplando a privatização (alienação de empresas e concessões e permissão de serviços públicos), a publicização (transferência de atividades não exclusivas do estado para organizações não governamentais), a desregulamentação (eliminação de normas e regulamentos que constroem a iniciativa privada) e a terceirização (contratação no mercado de serviços de apoio não relacionado às atividades

empresas, das quais 20 foram privatizadas (LUSTOSA DA COSTA; PECI, 1998, p. 194).

Ao longo dos governos seguintes esse processo foi, pouco a pouco, se acentuando. No governo Sarney (1985-1990), foi criado o Conselho Interministerial de Privatização e foram privatizadas 17 empresas que geraram \$549 milhões para o caixa da União e uma transferência de dívidas de \$620 milhões para o setor privado. Essas privatizações foram feitas através da alienação de empresas que estavam sobre o controle do BNDES, desvinculadas do Conselho Interministerial de Desestatização, criado em 1985.

Durante a década de 1990, paralelo ao fortalecimento do modelo neoliberal que orientava boa parte da cartilha dos governantes no poder, o Brasil inicia de fato um processo intensivo de privatização de empresas estatais. Através do Programa Nacional de Desestatização, foram listadas 68 empresas a serem privatizadas nos setores petroquímicos, siderúrgico e de fertilizantes. O governo começa a privatizar algumas dessas empresas a de maior destaque a siderúrgica Usiminas.

Durante o governo Collor “foram privatizadas apenas 18 empresas, arrecadando U\$3.86 bilhões, das quais grande parte em ‘moedas de privatização’, no caso, títulos públicos de longo prazo, com valor de mercado muito inferior ao valor de face” (LUSTOSA DA COSTA; PECI, 1998, p. 194).

Embora sem entusiasmo e sem o mesmo empenho do governo precedente, o Presidente Itamar Franco deu continuidade ao programa de privatização, alienando alguns símbolos do nacional-desenvolvimentismo e do Brasil Grande, como a Companhia Siderúrgica Nacional - CSN, criada ainda na ditadura Vargas, e a EMBRAER, criada durante a ditadura militar. Nesse período, foram vendidas 15 empresas arrecadando US\$ 4,5 bilhões. (LUSTOSA DA COSTA; PECI, 1998, p. 195).

Nos dois mandatos de FHC, reafirmando um compromisso com políticas neoliberais, foram privatizadas 10 empresas estatais no âmbito da União (MPOG, 2011), fora estatais privatizadas por governos estaduais com o estímulo do Governo Federal, entre as privatizadas pelo Governo Federal, a CVRD (Companhia Vale do Rio Doce) e todo o Sistema Telebrás, que era composto de 54 empresas ao todo. Nessa etapa, foram arrecadados R\$ 78,614 bilhões (BNDES, 2002). Começa assim a privatização de serviços públicos, até então excluídos do processo.

A mudança essencial nesse processo que difere o governo Fernando Henrique em relação a seus antecessores é a abolição dos monopólios do Estado, através de uma série de emendas constitucionais. A criação das agências reguladoras foi a forma adotada para exercer uma de regulação dos mercados, e para estimular a concorrência em setores antes dominados por empresas estatais, tais como energia elétrica, telecomunicações, transportes urbanos, etc.

Todos esses processos foram conduzidos dentro da premissa liberal que sugere que a privatização favoreceria a competição entre as empresas privatizadas e outras que viessem a participar desse mercado de produtos e serviços. A concorrência favoreceria o aumento da oferta, a melhoria da qualidade dos serviços e a redução dos preços e tarifas cobradas aos consumidores. Ao mesmo tempo,



também daria ao Estado maior capacidade de se focar nas suas funções essenciais. Além disso, o montante arrecadado com a venda das empresas ajudaria a reduzir substancialmente o estoque da dívida pública, as despesas governamentais, o déficit público, contribuindo assim para reduzir a carga tributária imposta a população.

Apesar de o Partido dos Trabalhadores sempre ter tido uma postura crítica com a relação à desestatização, o governo Lula (2003-2010), embora não tenha alienado nenhuma empresa importante, manteve a política de concessão de serviços públicos, sobretudo nos setores de transportes e eletricidade.

Passados mais de vinte anos do começo dessa série de privatizações, esse tema ainda carece de estudos aprofundados. De um lado, os defensores da privatização continuam a repudiar os males do estatismo e enaltecer as virtudes da iniciativa privada. De outro, os defensores de um estado forte permanecem fieis à crença de que há setores estratégicos que devem permanecer nas mãos do governo e que não se pode, sem uma forte justificativa, alienar o patrimônio público (ASSIS, 1997; RIBEIRO JR., 2011). Assim, as possíveis perdas e ganhos desse processo ainda não estão medidas com precisão para que se possa fazer um balanço definitivo das privatizações.

Embora tenha fundamento e importância, o debate ideológico carece hoje de apelo para sensibilizar os quadros políticos e os próprios eleitores. As pessoas querem saber quais são os benefícios concretos dessas medidas para a sociedade e para os consumidores.

No governo Fernando Henrique Cardoso o pensamento das políticas do Novo Liberalismo está em seu auge junto com os apelos à inserção competitiva da economia brasileira no mundo globalizado, as privatizações tinham assim como objetivos:

Reduzir o déficit público pela diminuição de despesas com estatais deficitárias e aumento da arrecadação dos impostos gerados pelas empresas privatizadas;

- Reduzir o estoque da dívida pública;
- Aumentar o volume de investimentos públicos e, conseqüentemente;
- Aumentar a oferta e a qualidade de serviços públicos;
- Reduzir as tarifas cobradas pelos serviços;
- Aumentar a arrecadação de impostos com os lucros das empresas privatizadas.

Ainda não foram levantados dados consistentes e números precisos para corroborar esses argumentos. Evidentemente, todos sabemos que, entre 1995 e 2002, o déficit público nominal se manteve elevado (embora tenha havido superávit primário), enquanto o serviço da dívida só se multiplicou. Entre 1995 e 2002, a dívida pública passou de R\$ 87,8 bilhões para mais de R\$ 1.103,9 trilhão (BERGAMINI, 2010). Resta comparar quanto foi arrecadado com as privatizações, quantas dívidas foram canceladas, quanto foi efetivamente pago e saber porque os objetivos almejados não foram alcançados.

É verdade que a oferta serviços de telefonia se expandiu exponencialmente. Temos hoje cerca de 270 milhões de linhas de celulares no Brasil contra pouco mais de 200 milhões de habitantes. No

entanto, a qualidade deixa a desejar e as tarifas estão entre as mais elevadas do mundo. As operadoras de telefonia são campeãs de reclamações. O PROCON-SP apurou que, em 2013, entre as dez empresas com mais reclamações, quatro eram empresas de telecomunicações (Claro, Vivo, Oi e Tim). A União Internacional de Telecomunicações, em um estudo chamado Medindo a Sociedade da Informação, apontou que o Brasil tem o minuto de celular mais caro no mundo, custando cerca de \$ 0,74, enquanto na China o minuto custa \$ 0,4.

Ainda não existem estudos aprofundados sobre a arrecadação de impostos pagos pelas companhias privatizadas. Por outro lado, o valor de mercado das empresas em muitos casos se multiplicou várias vezes, revelando-se um excelente negócio para seus investidores. Será que essas privatizações consistiram em um mau negócio para os contribuintes brasileiros

Assim, o processo de privatizações continua envolto em questionamentos de variada natureza, sobretudo com respeito aos reais bônus e aos efetivos ônus para os contribuintes. Com a crise de 2008, quando o Estado foi chamado a retomar um papel chave na Economia, sobretudo no socorro às empresas ameaçadas de falência, inclusive nos EUA, começa a ser revista opinião de que a ele não está reservado um papel importante como impulsionador da atividade econômica (LAZZARINI, 2011).

Qual o papel a ser cumprido pelo Estado contemporâneo para assegurar um processo contínuo de crescimento, amenizando os impactos dos ciclos econômicos? Sua ação deve se limitar à regulação ou pode atuar também no fomento da iniciativa privada e mesmo na produção direta de bens e serviços?

Finalmente, é preciso lembrar que grande parte dos investimentos realizados pelas empresas privatizadas foi feita com empréstimos subsidiados pelo BNDES, o que desqualificaria o argumento de que o Estado não tinha recursos para investir. Quanto foi efetivamente emprestado nos últimos vinte anos para concessionárias de serviços públicos? Quanto desses recursos veio de transferências diretas do Tesouro para capitalização do Banco incapaz de atender às novas demandas?

A crise financeira de 2008, com uma onda de quebra de imobiliárias, seguradoras, bancos e empresas de várias naturezas chamou a atenção para a fragilidade da atual ordem capitalista, apoiada em grande liberdade para o mercado e escassa intervenção econômica. Foi preciso que os governos da Europa e dos Estados Unidos fossem chamados a socorrer grandes empresas financeiras e industriais para que houvesse espaço para se repensar o papel do Estado no domínio econômico. Afinal, pode a ordem capitalista sobreviver sem uma boa dose de regulação da parte do Estado que tanto combate?

Essa crise colocou em dúvida várias das premissas da ordem liberal aqui enunciadas. Elas ocorreram após o ciclo de privatizações, desregulamentações e de redução do tamanho do Estado verificado durante os anos 1990, o que, para muitos, estaria na origem da própria grande recessão do início do Século XXI.

Assim, se não podemos afirmar que o modelo neoliberal levou ao fim da História, conforme anunciado por Francis Fukuyama (1992), também não há certezas com relação às posições favoráveis à intervenção que os governos foram chamados a tomar desde 2008, com o estouro da crise. As medidas tomadas podem ter prevenido o colapso do sistema econômico global e salvado algumas economias em

crise, mas não foram suficientes até agora para colocar essas nações novamente na chamada rota da prosperidade.

O modelo de economias planificadas, com governos ditando uma política central de usos de recursos na economia, foi de certa forma eficaz em várias nações europeias, especialmente nos governos socialistas e mesmo em países como Alemanha e EUA, quando os bancos centrais tinham funções de fomento ao desenvolvimento. O crescimento da economia chinesa a taxas de 10% nos últimos vinte anos com alto nível de planejamento central corrobora em parte esse modelo.

Por outro lado, a intervenção estatal também traz custos para a sociedade na medida em que fundos públicos são dirigidos a investimentos produtivos ao invés de serem alocados em programas sociais.

Em 1997, no dia 6 de maio, em um leilão na Bolsa de Valores do Rio de Janeiro, enquanto uma manifestação com cerca de 300 pessoas se debandaria para um conflito entre os manifestantes presentes e a Polícia Militar, com a tensão de uma ameaça de invasão do prédio da bolsa pelos manifestantes, vai a leilão por R\$ 3,3 bilhões o comando acionário da Companhia Vale do Rio Doce <sup>7</sup>.

O leilão da Companhia Vale do Rio Doce pode ser considerado o momento síntese de todo esse processo de privatizações, por que tantos as opiniões de esquerda e direita, tem argumentos valiosos contrários e favoráveis a privatização, que reverberam como fracasso ou sucesso das privatizações no Brasil.

---

<sup>7</sup> Neste trabalho se utiliza os termos CVRD e Vale para tratar da mesma empresa pois desde sua fundação até 2009 a empresa se chamou CVRD. Em assembléia geral extraordinária de acionistas, ocorrida no dia 22 de maio de 2009, foi decidida a mudança de nome legal da empresa para Vale S.A.

## 6 A FUNDAÇÃO DA VALE DO RIO DOCE

Durante o século XX, sobretudo a partir do primeiro governo Vargas (1930-1945), o Brasil empreendeu um longo, complexo e intenso processo de transformações econômicas e sociais, que fez com que o país se tornasse a economia que mais cresceu no globo, multiplicando por 100 o PIB do começo do século. Esse modelo de crescimento, baseado na industrialização via substituição de importações, requereu uma forte presença do Estado na esfera econômica, fornecendo infraestrutura, produzindo matérias primas básicas ou fomentando a iniciativa privada, através de crédito, incentivos e subsídios (BRESSER PEREIRA, 1968, p. 28-73).

A presença do Estado na Economia se operacionalizava muitas vezes pela ação de empresas estatais. Todos os setores que eram objetos da intervenção governamental contavam com empresas para produzir bens e serviços. De 1930 a 1984, foram criadas 367 empresas (MAGALHÃES, 1994, p. 8) nos mais diversos ramos de atividades.

O Estado brasileiro se manteve fiel a esse modelo até o final dos anos de 1970, quando, mergulhado na crise econômica decorrente do choque do petróleo, da reestruturação produtiva a nível global, do endividamento externo e da inflação, deu mostras de esgotamento. Além disso, a ideologia do neoliberalismo, na sequência das eleições de Margareth Thatcher, na Inglaterra, e de Ronald Reagan, nos Estados Unidos, impôs aos organismos internacionais e aos países periféricos a agenda da desestatização.

Em 1979, ao tomar posse na Presidência da República, João Batista Figueiredo recomendava aos ministros de Estado “que proponham as medidas necessárias à privatização das empresas e serviços estatais não estritamente indispensáveis à correção de imperfeições do mercado ou a atender às exigências da Segurança Nacional” (ESPÍRITO SANTO, 1989, p. 93). Ao longo do seu governo (1979-1985), foram criados o Programa Nacional de Desburocratização, a Secretaria Especial de Controle das Empresas Estatais e a Comissão Especial de Desestatização, que conduziu a “desestatização”<sup>8</sup> de 42 empresas, das quais 20 foram privatizadas (LUSTOSA DA COSTA; PECI, 1998, p. 194).

Ao longo dos governos seguintes esse processo foi, pouco a pouco, se acentuando. No governo Sarney (1985-1990), foi criado o Conselho Interministerial de Privatização e foram privatizadas 17 empresas que geraram \$549 milhões para o caixa da União e uma transferência de dívidas de \$620 milhões para o setor privado. Essas privatizações foram feitas através da alienação de empresas que

---

<sup>8</sup> Lustosa da Costa (2010, p. 191) considera a desestatização um amplo processo de redução de intervenção do estado no domínio econômico, contemplando a privatização (alienação de empresas e concessões e permissão de serviços públicos), a publicização (transferência de atividades não exclusivas do estado para organizações não governamentais), a desregulamentação (eliminação de normas e regulamentos que constroem a iniciativa privada) e a terceirização (contratação no mercado de serviços de apoio não relacionado às atividades estatais).

estavam sobre o controle do BNDES, desvinculadas do Conselho Interministerial de Desestatização, criado em 1985.

Durante a década de 1990, paralelo ao fortalecimento do modelo neoliberal que orientava boa parte da cartilha dos governantes no poder, o Brasil inicia de fato um processo intensivo de privatização de empresas estatais. Através do Programa Nacional de Desestatização, foram listadas 68 empresas a serem privatizadas nos setores petroquímicos, siderúrgico e de fertilizantes. O governo começa a privatizar algumas dessas empresas a de maior destaque a siderúrgica Usiminas.

Durante o governo Collor “foram privatizadas apenas 18 empresas, arrecadando U\$3.86 bilhões, das quais grande parte em ‘moedas de privatização’, no caso, títulos públicos de longo prazo, com valor de mercado muito inferior ao valor de face” (LUSTOSA DA COSTA; PECI, 1998, p. 194).

Embora sem entusiasmo e sem o mesmo empenho do governo precedente, o Presidente Itamar Franco deu continuidade ao programa de privatização, alienando alguns símbolos do nacional-desenvolvimentismo e do Brasil Grande, como a Companhia Siderúrgica Nacional - CSN, criada ainda na ditadura Vargas, e a EMBRAER, criada durante a ditadura militar. Nesse período, foram vendidas 15 empresas arrecadando US\$ 4,5 bilhões. (LUSTOSA DA COSTA; PECI, 1998, p. 195).

Nos dois mandatos de FHC, reafirmando um compromisso com políticas neoliberais, foram privatizadas 10 empresas estatais no âmbito da União (MPOG, 2011), fora estatais privatizadas por governos estaduais com o estímulo do Governo Federal, entre as privatizadas pelo Governo Federal, a CVRD (Companhia Vale do Rio Doce) e todo o Sistema Telebrás, que era composto de 54 empresas ao todo. Nessa etapa, foram arrecadados R\$ 78,614 bilhões (BNDES, 2002). Começa assim a privatização de serviços públicos, até então excluídos do processo.

A mudança essencial nesse processo que difere o governo Fernando Henrique em relação a seus antecessores é a abolição dos monopólios do Estado, através de uma série de emendas constitucionais. A criação das agências reguladoras foi a forma adotada para exercer uma de regulação dos mercados, e para estimular a concorrência em setores antes dominados por empresas estatais, tais como energia elétrica, telecomunicações, transportes urbanos, etc.

Todos esses processos foram conduzidos dentro da premissa liberal que sugere que a privatização favoreceria a competição entre as empresas privatizadas e outras que viessem a participar desse mercado de produtos e serviços. A concorrência favoreceria o aumento da oferta, a melhoria da qualidade dos serviços e a redução dos preços e tarifas cobradas aos consumidores. Ao mesmo tempo, também daria ao Estado maior capacidade de se focar nas suas funções essenciais. Além disso, o montante arrecadado com a venda das empresas ajudaria a reduzir substancialmente o estoque da dívida pública, as despesas governamentais, o déficit público, contribuindo assim para reduzir a carga tributária imposta a população.

Apesar de o Partido dos Trabalhadores sempre ter tido uma postura crítica com a relação à desestatização, o governo Lula (2003-2010), embora não tenha alienado nenhuma empresa importante, manteve a política de concessão de serviços públicos, sobretudo nos setores de

transportes e eletricidade.

Passados mais de vinte anos do começo dessa série de privatizações, esse tema ainda carece de estudos aprofundados. De um lado, os defensores da privatização continuam a repudiar os males do estatismo e enaltecer as virtudes da iniciativa privada. De outro, os defensores de um estado forte permanecem fieis à crença de que há setores estratégicos que devem permanecer nas mãos do governo e que não se pode, sem uma forte justificativa, alienar o patrimônio público (ASSIS, 1997; RIBEIRO JR., 2011). Assim, as possíveis perdas e ganhos desse processo ainda não estão medidas com precisão para que se possa fazer um balanço definitivo das privatizações.

Embora tenha fundamento e importância, o debate ideológico carece hoje de apelo para sensibilizar os quadros políticos e os próprios eleitores. As pessoas querem saber quais são os benefícios concretos dessas medidas para a sociedade e para os consumidores.

No governo Fernando Henrique Cardoso o pensamento das políticas do Novo Liberalismo está em seu auge junto com os apelos à inserção competitiva da economia brasileira no mundo globalizado, as privatizações tinham assim como objetivos:

Reduzir o déficit público pela diminuição de despesas com estatais deficitárias e aumento da arrecadação dos impostos gerados pelas empresas privatizadas;

- Reduzir o estoque da dívida pública;
- Aumentar o volume de investimentos públicos e, conseqüentemente;
- Aumentar a oferta e a qualidade de serviços públicos;
- Reduzir as tarifas cobradas pelos serviços;
- Aumentar a arrecadação de impostos com os lucros das empresas privatizadas.

Ainda não foram levantados dados consistentes e números precisos para corroborar esses argumentos. Evidentemente, todos sabemos que, entre 1995 e 2002, o déficit público nominal se manteve elevado (embora tenha havido superávit primário), enquanto o serviço da dívida só se multiplicou. Entre 1995 e 2002, a dívida pública passou de R\$ 87,8 bilhões para mais de R\$ 1.103,9 trilhão (BERGAMINI, 2010). Resta comparar quanto foi arrecadado com as privatizações, quantas dívidas foram canceladas, quanto foi efetivamente pago e saber porque os objetivos almejados não foram alcançados.

É verdade que a oferta serviços de telefonia se expandiu exponencialmente. Temos hoje cerca de 270 milhões de linhas de celulares no Brasil contra pouco mais de 200 milhões de habitantes. No entanto, a qualidade deixa a desejar e as tarifas estão entre as mais elevadas do mundo. As operadoras de telefonia são campeãs de reclamações. O PROCON-SP apurou que, em 2013, entre as dez empresas com mais reclamações, quatro eram empresas de telecomunicações (Claro, Vivo, Oi e Tim). A União Internacional de Telecomunicações, em um estudo chamado Medindo a Sociedade da Informação, apontou que o Brasil tem o minuto de celular mais caro no mundo, custando cerca de \$ 0,74, enquanto na China o minuto custa \$ 0,4.

Ainda não existem estudos aprofundados sobre a arrecadação de impostos pagos pelas

companhias privatizadas. Por outro lado, o valor de mercado das empresas em muitos casos se multiplicou várias vezes, revelando-se um excelente negócio para seus investidores. Será que essas privatizações consistiram em um mau negócio para os contribuintes brasileiros

Assim, o processo de privatizações continua envolto em questionamentos de variada natureza, sobretudo com respeito aos reais bônus e aos efetivos ônus para os contribuintes. Com a crise de 2008, quando o Estado foi chamado a retomar um papel chave na Economia, sobretudo no socorro às empresas ameaçadas de falência, inclusive nos EUA, começa a ser revista opinião de que a ele não está reservado um papel importante como impulsionador da atividade econômica (LAZZARINI, 2011).

Qual o papel a ser cumprido pelo Estado contemporâneo para assegurar um processo contínuo de crescimento, amenizando os impactos dos ciclos econômicos? Sua ação deve se limitar à regulação ou pode atuar também no fomento da iniciativa privada e mesmo na produção direta de bens e serviços?

Finalmente, é preciso lembrar que grande parte dos investimentos realizados pelas empresas privatizadas foi feita com empréstimos subsidiados pelo BNDES, o que desqualificaria o argumento de que o Estado não tinha recursos para investir. Quanto foi efetivamente emprestado nos últimos vinte anos para concessionárias de serviços públicos? Quanto desses recursos veio de transferências diretas do Tesouro para capitalização do Banco incapaz de atender às novas demandas?

A crise financeira de 2008, com uma onda de quebra de imobiliárias, seguradoras, bancos e empresas de várias naturezas chamou a atenção para a fragilidade da atual ordem capitalista, apoiada em grande liberdade para o mercado e escassa intervenção econômica. Foi preciso que os governos da Europa e dos Estados Unidos fossem chamados a socorrer grandes empresas financeiras e industriais para que houvesse espaço para se repensar o papel do Estado no domínio econômico. Afinal, pode a ordem capitalista sobreviver sem uma boa dose de regulação da parte do Estado que tanto combate?

Essa crise colocou em dúvida várias das premissas da ordem liberal aqui enunciadas. Elas ocorreram após o ciclo de privatizações, desregulamentações e de redução do tamanho do Estado verificado durante os anos 1990, o que, para muitos, estaria na origem da própria grande recessão do início do Século XXI.

Assim, se não podemos afirmar que o modelo neoliberal levou ao fim da História, conforme anunciado por Francis Fukuyama (1992), também não há certezas com relação às posições favoráveis à intervenção que os governos foram chamados a tomar desde 2008, com o estouro da crise. As medidas tomadas podem ter prevenido o colapso do sistema econômico global e salvado algumas economias em crise, mas não foram suficientes até agora para colocar essas nações novamente na chamada rota da prosperidade.

O modelo de economias planejadas, com governos ditando uma política central de usos de recursos na economia, foi de certa forma eficaz em várias nações europeias, especialmente nos governos socialistas e mesmo em países como Alemanha e EUA, quando os bancos centrais tinham funções de fomento ao desenvolvimento. O crescimento da economia chinesa a taxas de 10% nos últimos vinte anos com alto nível de planejamento central corrobora em parte esse modelo.

Por outro lado, a intervenção estatal também traz custos para a sociedade na medida em que fundos públicos são dirigidos a investimentos produtivos ao invés de serem alocados em programas sociais.

Em 1997, no dia 6 de maio, em um leilão na Bolsa de Valores do Rio de Janeiro, enquanto uma manifestação com cerca de 300 pessoas se debandaria para um conflito entre os manifestantes presentes e a Polícia Militar, com a tensão de uma ameaça de invasão do prédio da bolsa pelos manifestantes, vai a leilão por R\$ 3,3 bilhões o comando acionário da Companhia Vale do Rio Doce <sup>9</sup>.

O leilão da Companhia Vale do Rio Doce pode ser considerado o momento síntese de todo esse processo de privatizações, por que tanto as opiniões de esquerda e direita, tem argumentos valiosos contrários e favoráveis a privatização, que reverberam como fracasso ou sucesso das privatizações no Brasil.

---

<sup>9</sup> Neste trabalho se utiliza os termos CVRD e Vale para tratar da mesma empresa pois desde sua fundação até 2009 a empresa se chamou CVRD. Em assembleia geral extraordinária de acionistas, ocorrida no dia 22 de maio de 2009, foi decidida a mudança de nome legal da empresa para Vale S.A.



Dependendo da abordagem que se escolha, é possível encontrar na Teoria Econômica argumentos persuasivos para políticas orientadas para uma forte intervenção do Estado na Economia, atuando na regulação, no fomento e mesmo na produção de bens e serviços, ou para políticas de *laissez faire*, que propugnam uma reduzida presença do Poder Público nas relações econômicas, limitada à indispensável regulação. Mesmo que se excluam os argumentos marxistas, que supõem a eliminação do livre mercado e, portanto, não permitem cogitar de intervenção do Estado num mercado inexistente, as diversas correntes do pensamento liberal apresentam pontos de vista divergentes com relação ao papel do Estado na Economia.

Para a chamada economia do Bem-estar, existem seis razões essenciais para a intervenção estatal na atividade econômica: a existência dos Bens Públicos, a existência dos monopólios naturais, as externalidades e a incompletude dos mercados, falhas de informação e ocorrência de desemprego e inflação.

Os bens públicos são aqueles cujo consumo/uso é indivisível ou “não rival”. Em outras palavras, o seu consumo por parte de um indivíduo ou de um grupo não prejudica o consumo de um bem pelos demais integrantes. [...] São exemplos de públicos: bens tangíveis, como as ruas ou a iluminação pública.” (GIAMBIAGI; ALÉM, 2011, p.4).

É o princípio da “não exclusão” que faz uma solução de mercado tão difícil, por isso a responsabilidade pelo fornecimento desse bens recaia sobre o governo, por exemplo a queima de fogos do ano novo na praia de Copacabana, atraí muitas pessoas, os custos da queima de fogos vem do orçamento da prefeitura da cidade, já que se uma empresa resolvesse arcar com os custos e cobrar pelo ingresso das pessoas, provavelmente poucas pessoas pagariam para ver os fogos, já que não se pode restringir a vista daqueles pagaram ou não para ver os fogos.

Os monopólios naturais são atividades em que o custo da atividade é tão elevado que os lucros não compensariam a existência de mais um ator nesse setor. São exemplos dessas atividades econômicas, a produção de energia elétrica, provisão de água e esgoto, em muitos países, empresa que operam nesses setores são de propriedade estatal ou foram criadas pelo estado e mais tarde privatizadas.

As externalidades negativas são fenômenos econômicos em que ação de um ator produz externalidades, que são resultados adversos para a coletividade, no caso das externalidades negativas, pode-se dar como exemplo uma siderúrgica, que tem uma produção extremamente poluidora, produz externalidades negativas, ao poluir o ar que é respirado por todos os seres.

Em um mercado incompleto, um determinado bem ou serviço não está disponível ainda que seu custo de produção esteja abaixo do que os consumidores estariam dispostos a pagar.

Nem sempre o setor privado está disposto a assumir riscos, principalmente no que diz respeito a países em desenvolvimento, por exemplo a existência de um sistema

financeiro e/ ou um mercado de capitais pouco desenvolvido não fornece o financiamento a longo prazo necessário ao desenvolvimento econômico. Neste caso, a intervenção do governo é importante para concessão do crédito de longo prazo que financie os investimentos no setor produtivo” (GIAMBIAGI; ALÉM, 2011, p.7).

As falhas de informação ocorrem quando o mercado não fornece as informações para que os cidadãos tomem as melhores decisões, um exemplo é que os bancos devam publicar abertamente seus balanços para que depositários saibam da condições financeiras das instituições onde depositam seu dinheiro.

Com relação ao desemprego e à inflação, o argumento neoliberal sugere que:

O livre funcionamento do sistema de mercado não soluciona problemas como a existência de altos níveis de desemprego e inflação. Neste caso, há espaço para a ação do Estado no sentido de implementar políticas que visem a manutenção do funcionamento do sistema econômico o mais próximo possível do pleno emprego e estabilidade dos preços. (GIAMBIAGI; ALÉM, 2011, p. 8).

## 2.1 Razões para não intervir e erros de intervenção

Entretanto, mesmo dentro do pensamento econômico liberal, muitas dessas premissas são questionadas, sugerindo que a intervenção estatal na economia quase nunca é benéfica ou deve ser feita de maneira mínima possível. Cada um dos argumentos levantados pela Economia do bem-estar podem ser contestados.

Assim, de acordo com William Baumol e Wallace Oates (1975, p.77-79),

As Externalidades permeiam praticamente todos os setores da nossa economia; elas são o elemento inevitável do processo produtivo; e suas consequências tendem a crescer desproporcionalmente com o aumento da população e a expansão das atividades da economia... Nosso ponto central é o de externalidades não são um fenômeno excepcional; elas estão em todo lugar a nossa volta incrustadas no funcionamento da nossa economia.

O que os economistas liberais desejam enfatizar, é que todo o processo econômico acaba por gerar externalidades, a complexidade de tentar gerir essas inúmeras externalidades acaba gerando mais custos e má gestão do que resultados concretos contra as externalidades.

Já mesmo entre as correntes econômicas mais liberais, se aceita que o fornecimento de alguns bens públicos, deve sim caber ao governo seu fornecimento, como o caso das forças de segurança, embora o fornecimento de bens públicos seja difícil de ser quantificado em um nível ideal, em que não pese para aqueles que não fazem o uso do bem público.

Os economistas liberais argumentam que o mercado premia a disponibilidade de investidores ao risco, com taxas mais altas de retorno, do que em outros negócios de menor risco e por isso menor

rentabilidade, assim não a necessidade por exemplo alocar recursos públicos para investimentos com riscos que os próprios empreendedores e investidores não queiram correr.

Os custos para obter essas informações assimétricas, assim como o tempo desperdiçado, superam os benefícios de obter essas informações, logo os consumidores preferem fazer compras sem ter essas informações, os preços assim nunca são uniformes no mercado, enquanto não existir um preço com enorme oscilação, os consumidores não notarão essa perda de informação.

Os economistas liberais não questionam a falta de incentivos, para mais de um produtor para um monopólio natural, o que é questionado é a eficácia do Estado para continuar gerindo essas empresas ou cria-las, são vastos os exemplos de privatização de empresas de monopólios naturais, em especial no caso empresas de água e esgoto, Brasil e Estados Unidos são países em que parte dessas empresas são privadas.

O pensamento liberal argumenta que as decisões do governo, com o intuito de a inflação e o desemprego nem sempre tem aplicabilidade imediata, os efeitos multiplicadores dos gastos governamentais e a subida na taxa de juros básica, muitas vezes, levam muito tempo para serem sentidos na economia real, tornando-as inócuas

Outro ponto que os economistas liberais levantam é que os remédios keynesianos para inibir o desemprego e a inflação são respectivamente aumento do crédito para um maior volume de investimentos na economia real e conseqüente geração de empregos e, de outro, aumento da taxa de juros para inibir um momento em que a economia está muito aquecida com uma demanda que o mercado não consegue suprir, aumentando assim os juros que os investimentos pagam, freando assim a demanda, o porém é que esses dois remédios acabam por de um lado aumentar o desemprego quando se deseja controlar a inflação e aumentar a inflação quando se aumenta o fluxo de dinheiro circulando na economia através de novos investimentos.

Esses fatores levam os governos a usar essas políticas não de acordo com o momento mais propício do ciclo econômico e sim do ciclo eleitoral, por exemplo, um governo dificilmente vai aumentar as taxas de juros drasticamente para controlar a inflação, quando é necessário em um ano eleitoral, o que na verdade inibe completamente o papel real do governo para controlar o desemprego e a inflação (MITCHELL; SIMMONS, 2003, p.55).

No entanto a ideia de que o Estado deveria exercer papel de liderança no processo de desenvolvimento ocupou lugar central nas formulações da teoria econômica do desenvolvimento no século XX. Embora as raízes dessa teoria possam ser localizadas no pensamento mercantilista dos séculos XVII e XVIII, estudiosos da problemática do desenvolvimento capitalista tardio ou retardatário, tais como, Celso Furtado, Theotonio dos Santos, mesmo a escola keynesiana conferem ao Estado papel de destaque na promoção das transformações que conduzem à ordem industrial moderna.

A ideia da mera redução do Estado para deixar o mercado funcionar livremente é utópica e desprovida de base empírica. Críticos como Theotonio dos Santos (2004) enfatizam esse ponto.

## **7 O CRESCIMENTO DA VALE DO RIO DOCE**

Durante o século XX, sobretudo a partir do primeiro governo Vargas (1930-1945), o Brasil empreendeu um longo, complexo e intenso processo de transformações econômicas e sociais, que fez com que o país se tornasse a economia que mais cresceu no globo, multiplicando por 100 o PIB do começo do século. Esse modelo de crescimento, baseado na industrialização via substituição de importações, requereu uma forte presença do Estado na esfera econômica, fornecendo infraestrutura, produzindo matérias primas básicas ou fomentando a iniciativa privada, através de crédito, incentivos e subsídios (BRESSER PEREIRA, 1968, p. 28-73).

A presença do Estado na Economia se operacionalizava muitas vezes pela ação de empresas estatais. Todos os setores que eram objetos da intervenção governamental contavam com empresas para produzir bens e serviços. De 1930 a 1984, foram criadas 367 empresas (MAGALHÃES, 1994, p. 8) nos mais diversos ramos de atividades.

O Estado brasileiro se manteve fiel a esse modelo até o final dos anos de 1970, quando, mergulhado na crise econômica decorrente do choque do petróleo, da reestruturação produtiva a nível global, do endividamento externo e da inflação, deu mostras de esgotamento. Além disso, a ideologia do neoliberalismo, na sequência das eleições de Margareth Thatcher, na Inglaterra, e de Ronald Reagan, nos Estados Unidos, impôs aos organismos internacionais e aos países periféricos a agenda da desestatização.

Em 1979, ao tomar posse na Presidência da República, João Batista Figueiredo recomendava aos ministros de Estado “que proponham as medidas necessárias à privatização das empresas e serviços estatais não estritamente indispensáveis à correção de imperfeições do mercado ou a atender às exigências da Segurança Nacional” (ESPÍRITO SANTO, 1989, p. 93). Ao longo do seu governo (1979-1985), foram criados o Programa Nacional de Desburocratização, a Secretaria Especial de Controle das Empresas Estatais e a Comissão Especial de Desestatização, que conduziu a “desestatização”<sup>10</sup> de 42 empresas, das quais 20 foram privatizadas (LUSTOSA DA COSTA; PECI, 1998, p. 194).

Ao longo dos governos seguintes esse processo foi, pouco a pouco, se acentuando. No governo Sarney (1985-1990), foi criado o Conselho Interministerial de Privatização e foram privatizadas 17 empresas que geraram \$549 milhões para o caixa da União e uma transferência de dívidas de \$620 milhões para o setor privado. Essas privatizações foram feitas através da alienação de empresas que estavam sobre o controle do BNDES, desvinculadas do Conselho Interministerial de Desestatização,

---

<sup>10</sup> Lustosa da Costa (2010, p. 191) considera a desestatização um amplo processo de redução de intervenção do estado no domínio econômico, contemplando a privatização (alienação de empresas e concessões e permissão de serviços públicos), a publicização (transferência de atividades não exclusivas do estado para organizações não governamentais), a desregulamentação (eliminação de normas e regulamentos que constroem a iniciativa privada) e a terceirização (contratação no mercado de serviços de apoio não relacionado às atividades estatais).

criado em 1985.

Durante a década de 1990, paralelo ao fortalecimento do modelo neoliberal que orientava boa parte da cartilha dos governantes no poder, o Brasil inicia de fato um processo intensivo de privatização de empresas estatais. Através do Programa Nacional de Desestatização, foram listadas 68 empresas a serem privatizadas nos setores petroquímicos, siderúrgico e de fertilizantes. O governo começa a privatizar algumas dessas empresas a de maior destaque a siderúrgica Usiminas.

Durante o governo Collor “foram privatizadas apenas 18 empresas, arrecadando U\$3.86 bilhões, das quais grande parte em ‘moedas de privatização’, no caso, títulos públicos de longo prazo, com valor de mercado muito inferior ao valor de face” (LUSTOSA DA COSTA; PECCI, 1998, p. 194).

Embora sem entusiasmo e sem o mesmo empenho do governo precedente, o Presidente Itamar Franco deu continuidade ao programa de privatização, alienando alguns símbolos do nacional-desenvolvimentismo e do Brasil Grande, como a Companhia Siderúrgica Nacional - CSN, criada ainda na ditadura Vargas, e a EMBRAER, criada durante a ditadura militar. Nesse período, foram vendidas 15 empresas arrecadando US\$ 4,5 bilhões. (LUSTOSA DA COSTA; PECCI, 1998, p. 195).

Nos dois mandatos de FHC, reafirmando um compromisso com políticas neoliberais, foram privatizadas 10 empresas estatais no âmbito da União (MPOG, 2011), fora estatais privatizadas por governos estaduais com o estímulo do Governo Federal, entre as privatizadas pelo Governo Federal, a CVRD (Companhia Vale do Rio Doce) e todo o Sistema Telebrás, que era composto de 54 empresas ao todo. Nessa etapa, foram arrecadados R\$ 78,614 bilhões (BNDES, 2002). Começa assim a privatização de serviços públicos, até então excluídos do processo.

A mudança essencial nesse processo que difere o governo Fernando Henrique em relação a seus antecessores é a abolição dos monopólios do Estado, através de uma série de emendas constitucionais. A criação das agências reguladoras foi a forma adotada para exercer uma de regulação dos mercados, e para estimular a concorrência em setores antes dominados por empresas estatais, tais como energia elétrica, telecomunicações, transportes urbanos, etc.

Todos esses processos foram conduzidos dentro da premissa liberal que sugere que a privatização favoreceria a competição entre as empresas privatizadas e outras que viessem a participar desse mercado de produtos e serviços. A concorrência favoreceria o aumento da oferta, a melhoria da qualidade dos serviços e a redução dos preços e tarifas cobradas aos consumidores. Ao mesmo tempo, também daria ao Estado maior capacidade de se focar nas suas funções essenciais. Além disso, o montante arrecadado com a venda das empresas ajudaria a reduzir substancialmente o estoque da dívida pública, as despesas governamentais, o déficit público, contribuindo assim para reduzir a carga tributária imposta a população.

Apesar de o Partido dos Trabalhadores sempre ter tido uma postura crítica com a relação à desestatização, o governo Lula (2003-2010), embora não tenha alienado nenhuma empresa importante, manteve a política de concessão de serviços públicos, sobretudo nos setores de transportes e eletricidade.

Passados mais de vinte anos do começo dessa série de privatizações, esse tema ainda carece de estudos aprofundados. De um lado, os defensores da privatização continuam a repudiar os males do estatismo e enaltecer as virtudes da iniciativa privada. De outro, os defensores de um estado forte permanecem fieis à crença de que há setores estratégicos que devem permanecer nas mãos do governo e que não se pode, sem uma forte justificativa, alienar o patrimônio público (ASSIS, 1997; RIBEIRO JR., 2011). Assim, as possíveis perdas e ganhos desse processo ainda não estão medidas com precisão para que se possa fazer um balanço definitivo das privatizações.

Embora tenha fundamento e importância, o debate ideológico carece hoje de apelo para sensibilizar os quadros políticos e os próprios eleitores. As pessoas querem saber quais são os benefícios concretos dessas medidas para a sociedade e para os consumidores.

No governo Fernando Henrique Cardoso o pensamento das políticas do Novo Liberalismo está em seu auge junto com os apelos à inserção competitiva da economia brasileira no mundo globalizado, as privatizações tinham assim como objetivos:

Reduzir o déficit público pela diminuição de despesas com estatais deficitárias e aumento da arrecadação dos impostos gerados pelas empresas privatizadas;

- Reduzir o estoque da dívida pública;
- Aumentar o volume de investimentos públicos e, conseqüentemente;
- Aumentar a oferta e a qualidade de serviços públicos;
- Reduzir as tarifas cobradas pelos serviços;
- Aumentar a arrecadação de impostos com os lucros das empresas privatizadas.

Ainda não foram levantados dados consistentes e números precisos para corroborar esses argumentos. Evidentemente, todos sabemos que, entre 1995 e 2002, o déficit público nominal se manteve elevado (embora tenha havido superávit primário), enquanto o serviço da dívida só se multiplicou. Entre 1995 e 2002, a dívida pública passou de R\$ 87,8 bilhões para mais de R\$ 1.103,9 trilhão (BERGAMINI, 2010). Resta comparar quanto foi arrecadado com as privatizações, quantas dívidas foram canceladas, quanto foi efetivamente pago e saber porque os objetivos almejados não foram alcançados.

É verdade que a oferta serviços de telefonia se expandiu exponencialmente. Temos hoje cerca de 270 milhões de linhas de celulares no Brasil contra pouco mais de 200 milhões de habitantes. No entanto, a qualidade deixa a desejar e as tarifas estão entre as mais elevadas do mundo. As operadoras de telefonia são campeãs de reclamações. O PROCON-SP apurou que, em 2013, entre as dez empresas com mais reclamações, quatro eram empresas de telecomunicações (Claro, Vivo, Oi e Tim). A União Internacional de Telecomunicações, em um estudo chamado Medindo a Sociedade da Informação, apontou que o Brasil tem o minuto de celular mais caro no mundo, custando cerca de \$ 0,74, enquanto na China o minuto custa \$ 0,4.

Ainda não existem estudos aprofundados sobre a arrecadação de impostos pagos pelas companhias privatizadas. Por outro lado, o valor de mercado das empresas em muitos casos se

multiplicou várias vezes, revelando-se um excelente negócio para seus investidores. Será que essas privatizações consistiram em um mau negócio para os contribuintes brasileiros

Assim, o processo de privatizações continua envolto em questionamentos de variada natureza, sobretudo com respeito aos reais bônus e aos efetivos ônus para os contribuintes. Com a crise de 2008, quando o Estado foi chamado a retomar um papel chave na Economia, sobretudo no socorro às empresas ameaçadas de falência, inclusive nos EUA, começa a ser revista opinião de que a ele não está reservado um papel importante como impulsionador da atividade econômica (LAZZARINI, 2011).

Qual o papel a ser cumprido pelo Estado contemporâneo para assegurar um processo contínuo de crescimento, amenizando os impactos dos ciclos econômicos? Sua ação deve se limitar à regulação ou pode atuar também no fomento da iniciativa privada e mesmo na produção direta de bens e serviços?

Finalmente, é preciso lembrar que grande parte dos investimentos realizados pelas empresas privatizadas foi feita com empréstimos subsidiados pelo BNDES, o que desqualificaria o argumento de que o Estado não tinha recursos para investir. Quanto foi efetivamente emprestado nos últimos vinte anos para concessionárias de serviços públicos? Quanto desses recursos veio de transferências diretas do Tesouro para capitalização do Banco incapaz de atender às novas demandas?

A crise financeira de 2008, com uma onda de quebra de imobiliárias, seguradoras, bancos e empresas de várias naturezas chamou a atenção para a fragilidade da atual ordem capitalista, apoiada em grande liberdade para o mercado e escassa intervenção econômica. Foi preciso que os governos da Europa e dos Estados Unidos fossem chamados a socorrer grandes empresas financeiras e industriais para que houvesse espaço para se repensar o papel do Estado no domínio econômico. Afinal, pode a ordem capitalista sobreviver sem uma boa dose de regulação da parte do Estado que tanto combate?

Essa crise colocou em dúvida várias das premissas da ordem liberal aqui enunciadas. Elas ocorreram após o ciclo de privatizações, desregulamentações e de redução do tamanho do Estado verificado durante os anos 1990, o que, para muitos, estaria na origem da própria grande recessão do início do Século XXI.

Assim, se não podemos afirmar que o modelo neoliberal levou ao fim da História, conforme anunciado por Francis Fukuyama (1992), também não há certezas com relação às posições favoráveis à intervenção que os governos foram chamados a tomar desde 2008, com o estouro da crise. As medidas tomadas podem ter prevenido o colapso do sistema econômico global e salvado algumas economias em crise, mas não foram suficientes até agora para colocar essas nações novamente na chamada rota da prosperidade.

O modelo de economias planejadas, com governos ditando uma política central de usos de recursos na economia, foi de certa forma eficaz em várias nações europeias, especialmente nos governos socialistas e mesmo em países como Alemanha e EUA, quando os bancos centrais tinham funções de fomento ao desenvolvimento. O crescimento da economia chinesa a taxas de 10% nos últimos vinte anos com alto nível de planejamento central corrobora em parte esse modelo.

Por outro lado, a intervenção estatal também traz custos para a sociedade na medida em que

fundos públicos são dirigidos a investimentos produtivos ao invés de serem alocados em programas sociais.

Em 1997, no dia 6 de maio, em um leilão na Bolsa de Valores do Rio de Janeiro, enquanto uma manifestação com cerca de 300 pessoas se debandaria para um conflito entre os manifestantes presentes e a Polícia Militar, com a tensão de uma ameaça de invasão do prédio da bolsa pelos manifestantes, vai a leilão por R\$ 3,3 bilhões o comando acionário da Companhia Vale do Rio Doce <sup>11</sup>.

O leilão da Companhia Vale do Rio Doce pode ser considerado o momento síntese de todo esse processo de privatizações, por que tanto as opiniões de esquerda e direita, tem argumentos valiosos contrários e favoráveis a privatização, que reverberam como fracasso ou sucesso das privatizações no Brasil.

---

<sup>11</sup> Neste trabalho se utiliza os termos CVRD e Vale para tratar da mesma empresa pois desde sua fundação até 2009 a empresa se chamou CVRD. Em assembleia geral extraordinária de acionistas, ocorrida no dia 22 de maio de 2009, foi decidida a mudança de nome legal da empresa para Vale S.A.



Dependendo da abordagem que se escolha, é possível encontrar na Teoria Econômica argumentos persuasivos para políticas orientadas para uma forte intervenção do Estado na Economia, atuando na regulação, no fomento e mesmo na produção de bens e serviços, ou para políticas de *laissez faire*, que propugnam uma reduzida presença do Poder Público nas relações econômicas, limitada à indispensável regulação. Mesmo que se excluam os argumentos marxistas, que supõem a eliminação do livre mercado e, portanto, não permitem cogitar de intervenção do Estado num mercado inexistente, as diversas correntes do pensamento liberal apresentam pontos de vista divergentes com relação ao papel do Estado na Economia.

Para a chamada economia do Bem-estar, existem seis razões essenciais para a intervenção estatal na atividade econômica: a existência dos Bens Públicos, a existência dos monopólios naturais, as externalidades e a incompletude dos mercados, falhas de informação e ocorrência de desemprego e inflação.

Os bens públicos são aqueles cujo consumo/uso é indivisível ou “não rival”. Em outras palavras, o seu consumo por parte de um indivíduo ou de um grupo não prejudica o consumo de um bem pelos demais integrantes. [...] São exemplos de públicos: bens tangíveis, como as ruas ou a iluminação pública.” (GIAMBIAGI; ALÉM, 2011, p.4).

É o princípio da “não exclusão” que faz uma solução de mercado tão difícil, por isso a responsabilidade pelo fornecimento desse bens recaia sobre o governo, por exemplo a queima de fogos do ano novo na praia de Copacabana, atraí muitas pessoas, os custos da queima de fogos vem do orçamento da prefeitura da cidade, já que se uma empresa resolvesse arcar com os custos e cobrar pelo ingresso das pessoas, provavelmente poucas pessoas pagariam para ver os fogos, já que não se pode restringir a vista daqueles pagaram ou não para ver os fogos.

Os monopólios naturais são atividades em que o custo da atividade é tão elevado que os lucros não compensariam a existência de mais um ator nesse setor. São exemplos dessas atividades econômicas, a produção de energia elétrica, provisão de água e esgoto, em muitos países, empresa que operam nesses setores são de propriedade estatal ou foram criadas pelo estado e mais tarde privatizadas.

As externalidades negativas são fenômenos econômicos em que ação de um ator produz externalidades, que são resultados adversos para a coletividade, no caso das externalidades negativas, pode-se dar como exemplo uma siderúrgica, que tem uma produção extremamente poluidora, produz externalidades negativas, ao poluir o ar que é respirado por todos os seres.

Em um mercado incompleto, um determinado bem ou serviço não está disponível ainda que seu custo de produção esteja abaixo do que os consumidores estariam dispostos a pagar.

Nem sempre o setor privado está disposto a assumir riscos, principalmente no que diz respeito a países em desenvolvimento, por exemplo a existência de um sistema

financeiro e/ ou um mercado de capitais pouco desenvolvido não fornece o financiamento a longo prazo necessário ao desenvolvimento econômico. Neste caso, a intervenção do governo é importante para concessão do crédito de longo prazo que financie os investimentos no setor produtivo” (GIAMBIAGI; ALÉM, 2011, p.7).

As falhas de informação ocorrem quando o mercado não fornece as informações para que os cidadãos tomem as melhores decisões, um exemplo é que os bancos devam publicar abertamente seus balanços para que depositários saibam da condições financeiras das instituições onde depositam seu dinheiro.

Com relação ao desemprego e à inflação, o argumento neoliberal sugere que:

O livre funcionamento do sistema de mercado não soluciona problemas como a existência de altos níveis de desemprego e inflação. Neste caso, há espaço para a ação do Estado no sentido de implementar políticas que visem a manutenção do funcionamento do sistema econômico o mais próximo possível do pleno emprego e estabilidade dos preços. (GIAMBIAGI; ALÉM, 2011, p. 8).

## 2.1 Razões para não intervir e erros de intervenção

Entretanto, mesmo dentro do pensamento econômico liberal, muitas dessas premissas são questionadas, sugerindo que a intervenção estatal na economia quase nunca é benéfica ou deve ser feita de maneira mínima possível. Cada um dos argumentos levantados pela Economia do bem-estar podem ser contestados.

Assim, de acordo com William Baumol e Wallace Oates (1975, p.77-79),

As Externalidades permeiam praticamente todos os setores da nossa economia; elas são o elemento inevitável do processo produtivo; e suas consequências tendem a crescer desproporcionalmente com o aumento da população e a expansão das atividades da economia... Nosso ponto central é o de externalidades não são um fenômeno excepcional; elas estão em todo lugar a nossa volta incrustadas no funcionamento da nossa economia.

O que os economistas liberais desejam enfatizar, é que todo o processo econômico acaba por gerar externalidades, a complexidade de tentar gerir essas inúmeras externalidades acaba gerando mais custos e má gestão do que resultados concretos contra as externalidades.

Já mesmo entre as correntes econômicas mais liberais, se aceita que o fornecimento de alguns bens públicos, deve sim caber ao governo seu fornecimento, como o caso das forças de segurança, embora o fornecimento de bens públicos seja difícil de ser quantificado em um nível ideal, em que não pese para aqueles que não fazem o uso do bem público.

Os economistas liberais argumentam que o mercado premia a disponibilidade de investidores ao risco, com taxas mais altas de retorno, do que em outros negócios de menor risco e por isso menor

rentabilidade, assim não a necessidade por exemplo alocar recursos públicos para investimentos com riscos que os próprios empreendedores e investidores não queiram correr.

Os custos para obter essas informações assimétricas, assim como o tempo desperdiçado, superam os benefícios de obter essas informações, logo os consumidores preferem fazer compras sem ter essas informações, os preços assim nunca são uniformes no mercado, enquanto não existir um preço com enorme oscilação, os consumidores não notarão essa perda de informação.

Os economistas liberais não questionam a falta de incentivos, para mais de um produtor para um monopólio natural, o que é questionado é a eficácia do Estado para continuar gerindo essas empresas ou cria-las, são vastos os exemplos de privatização de empresas de monopólios naturais, em especial no caso empresas de água e esgoto, Brasil e Estados Unidos são países em que parte dessas empresas são privadas.

O pensamento liberal argumenta que as decisões do governo, com o intuito de a inflação e o desemprego nem sempre tem aplicabilidade imediata, os efeitos multiplicadores dos gastos governamentais e a subida na taxa de juros básica, muitas vezes, levam muito tempo para serem sentidos na economia real, tornando-as inócuas

Outro ponto que os economistas liberais levantam é que os remédios keynesianos para inibir o desemprego e a inflação são respectivamente aumento do crédito para um maior volume de investimentos na economia real e conseqüente geração de empregos e, de outro, aumento da taxa de juros para inibir um momento em que a economia está muito aquecida com uma demanda que o mercado não consegue suprir, aumentando assim os juros que os investimentos pagam, freando assim a demanda, o porém é que esses dois remédios acabam por de um lado aumentar o desemprego quando se deseja controlar a inflação e aumentar a inflação quando se aumenta o fluxo de dinheiro circulando na economia através de novos investimentos.

Esses fatores levam os governos a usar essas políticas não de acordo com o momento mais propício do ciclo econômico e sim do ciclo eleitoral, por exemplo, um governo dificilmente vai aumentar as taxas de juros drasticamente para controlar a inflação, quando é necessário em um ano eleitoral, o que na verdade inibe completamente o papel real do governo para controlar o desemprego e a inflação (MITCHELL; SIMMONS, 2003, p.55).

No entanto a ideia de que o Estado deveria exercer papel de liderança no processo de desenvolvimento ocupou lugar central nas formulações da teoria econômica do desenvolvimento no século XX. Embora as raízes dessa teoria possam ser localizadas no pensamento mercantilista dos séculos XVII e XVIII, estudiosos da problemática do desenvolvimento capitalista tardio ou retardatário, tais como, Celso Furtado, Theotonio dos Santos, mesmo a escola keynesiana conferem ao Estado papel de destaque na promoção das transformações que conduzem à ordem industrial moderna.

A ideia da mera redução do Estado para deixar o mercado funcionar livremente é utópica e desprovida de base empírica. Críticos como Theotonio dos Santos (2004) enfatizam esse ponto.

## 8 A PRIVATIZAÇÃO DA VALE DO RIO DO DOCE

A crise financeira de 2008, com uma onda de quebra de imobiliárias, seguradoras, bancos e empresas de várias naturezas chamou a atenção para a fragilidade da atual ordem capitalista, apoiada em grande liberdade para o mercado e escassa intervenção econômica. Foi preciso que os governos da Europa e dos Estados Unidos fossem chamados a socorrer grandes empresas financeiras e industriais para que houvesse espaço para se repensar o papel do Estado no domínio econômico. Afinal, pode a ordem capitalista sobreviver sem uma boa dose de regulação da parte do Estado que tanto combate?

Essa crise colocou em dúvida várias das premissas da ordem liberal aqui enunciadas. Elas ocorreram após o ciclo de privatizações, desregulamentações e de redução do tamanho do Estado verificado durante os anos 1990, o que, para muitos, estaria na origem da própria grande recessão do início do Século XXI.

Assim, se não podemos afirmar que o modelo neoliberal levou ao fim da História, conforme anunciado por Francis Fukuyama (1992), também não há certezas com relação às posições favoráveis à intervenção que os governos foram chamados a tomar desde 2008, com o estouro da crise. As medidas tomadas podem ter prevenido o colapso do sistema econômico global e salvado algumas economias em crise, mas não foram suficientes até agora para colocar essas nações novamente na chamada rota da prosperidade.

O modelo de economias planejadas, com governos ditando uma política central de usos de recursos na economia, foi de certa forma eficaz em várias nações europeias, especialmente nos governos socialistas e mesmo em países como Alemanha e EUA, quando os bancos centrais tinham funções de fomento ao desenvolvimento. O crescimento da economia chinesa a taxas de 10% nos últimos vinte anos com alto nível de planejamento central corrobora em parte esse modelo.

Por outro lado, a intervenção estatal também traz custos para a sociedade na medida em que fundos públicos são dirigidos a investimentos produtivos ao invés de serem alocados em programas sociais.

Em 1997, no dia 6 de maio, em um leilão na Bolsa de Valores do Rio de Janeiro, enquanto uma manifestação com cerca de 300 pessoas se debandaria para um conflito entre os manifestantes presentes e a Polícia Militar, com a tensão de uma ameaça de invasão do prédio da bolsa pelos manifestantes, vai a leilão por R\$ 3,3 bilhões o comando acionário da Companhia Vale do Rio Doce <sup>12</sup>.

O leilão da Companhia Vale do Rio Doce pode ser considerado o momento síntese de todo esse processo de privatizações, por que tantos as opiniões de esquerda e direita, tem argumentos valiosos

---

<sup>12</sup> Neste trabalho se utiliza os termos CVRD e Vale para tratar da mesma empresa pois desde sua fundação até 2009 a empresa se chamou CVRD. Em assembleia geral extraordinária de acionistas, ocorrida no dia 22 de maio de 2009, foi decidida a mudança de nome legal da empresa para Vale S.A.

contrários e favoráveis a privatização, que reverberam como fracasso ou sucesso das privatizações no Brasil.

## 9 OS INDICADORES FINANCEIROS DA PETROBRÁS E DA VALE DO RIO DOCE

Desde do processo de expansão internacional e o subsequente crescimento financeiro da Vale do Rio Doce, a partir de 2001, a Vale foi alçada a símbolo do bem-estar gerado pela privatização, principalmente no que tange a seus ganhos financeiros, mas será que quando comparamos os ganhos financeiros de uma empresa sobre o controle da iniciativa privada com uma empresa estatal ou de economia mista como no caso da Petrobrás, os ganhos financeiros da empresa privada são muito maiores?

Como já foi dito anteriormente, A Vale sempre foi sinônimo de gestão de altíssimo nível, seja como empresa estatal ou privatizada.

No entanto, para obter uma comparação dos ganhos de eficiência, que supostamente são trazidos pela privatização, se compara a situação financeira da Vale com a da Petrobrás, ou seja o que se busca atestar, é se a privatização da Vale trouxe ganhos de eficiência muitos maiores, do que caso, ela tivesse se mantido estatal como a Petrobrás?

Apesar dessa avaliação ter suas limitações, pois os parâmetros medidos são poucos, seja em virtude da dificuldade tabular dados e também por essa comparação responder aos teóricos pro-privatização no sentido, de que apenas se auferem apenas os ganhos de eficiência de empresas privatizadas, no que se traduz em resultados financeiros puramente. Também estão excluídos, a média salarial dos funcionários, processos na justiça do trabalho e participação no lucros e incentivos via lei Rouanet, em parte por esses dados serem sigilosos e pela dificuldade de coleta. Mesmo com essas limitações, essa comparação tem uma contribuição a dar, pois fornece números aos que discordam que o setor público é simplesmente um mar de ineficiência.

Gráfico 1 - Lucro

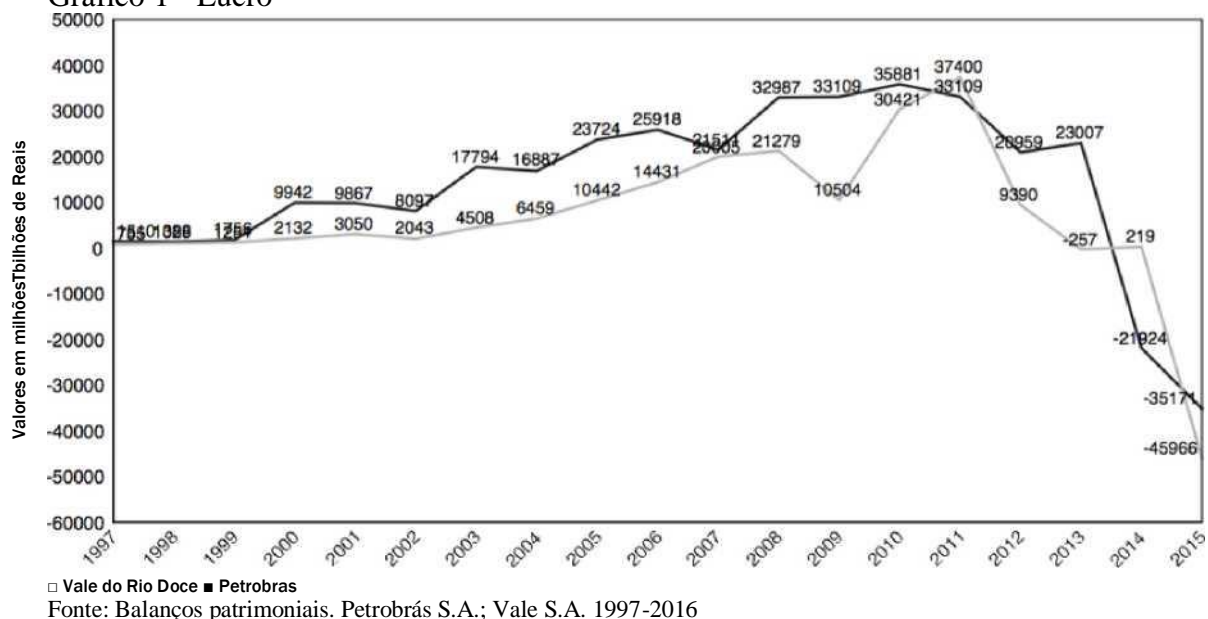
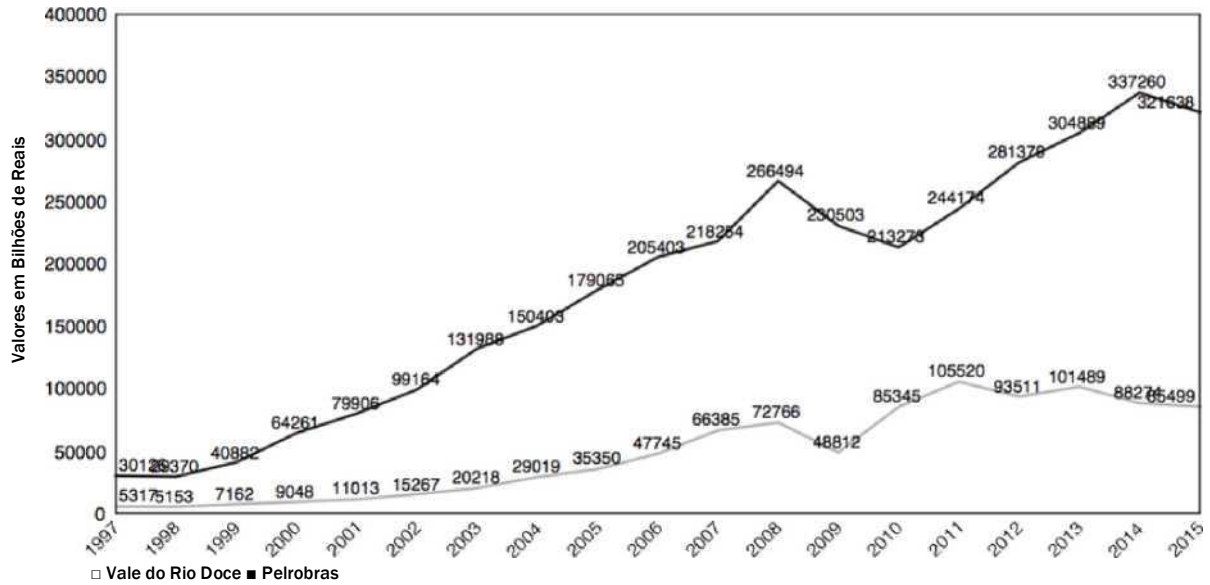
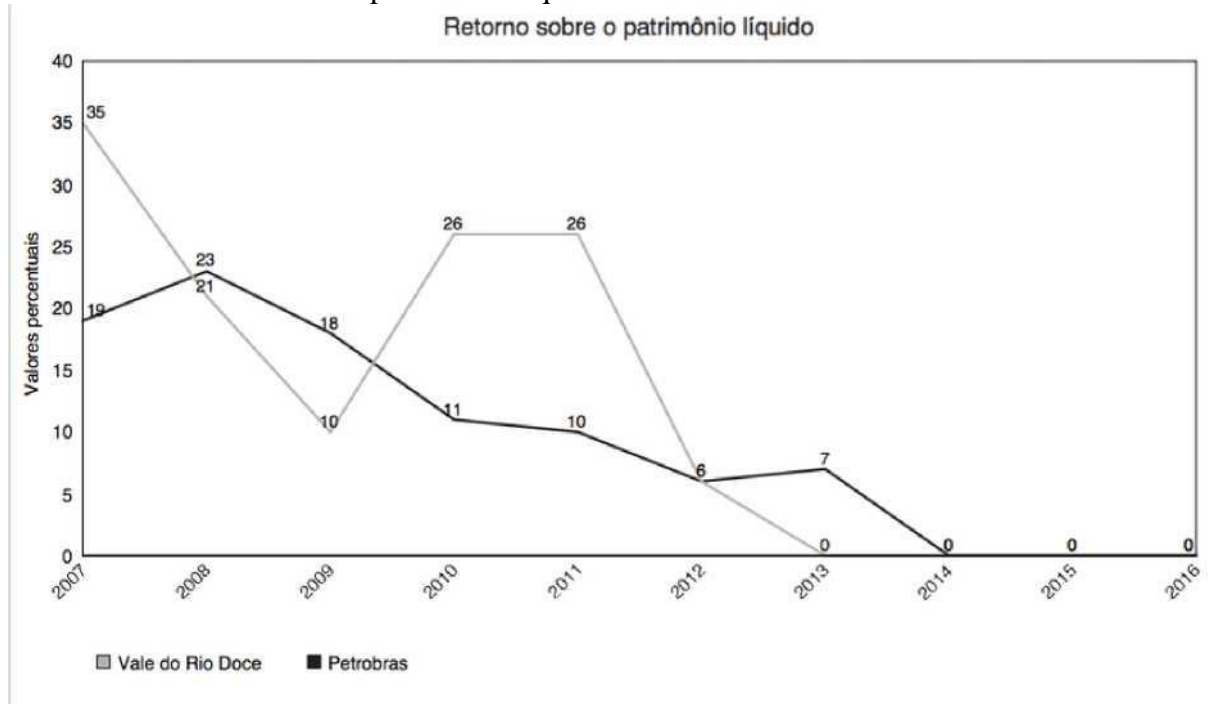


Gráfico 2 - Receita Bruta



Fonte: Balanços patrimoniais. Petrobrás S.A.; Vale S.A. 1997-2016

Gráfico 3 - Retorno sobre o patrimônio líquido



Fonte: Balanços patrimoniais. Petrobrás S.A.; Vale S.A. 2007-2016

Os três gráficos anteriores computam o lucro, receita bruta e retorno sobre o patrimônio líquido das duas empresas desde 1997, ano em que a Vale foi privatizada, para o gráfico de retorno sobre o patrimônio líquido, se acharam apenas dados a partir de 2007.

Como o setor mineiro têm em geral ganhos menores do que petrolífero, há sempre uma tendência dos ganhos gerais de uma empresa petrolífera serem sempre maiores do que uma empresa que atua na mineração.

Porém, a análise dos três gráficos nos permitem tirar algumas conclusões. De maneira geral a Vale do Rio Doce e a Petrobrás mantiveram ganhos de receita bruta e lucratividade que cresceram exponencialmente no período pós-privatização, isso quando estamos comparando somente indicadores financeiros que geral avaliam os retornos para os acionistas e não bem-estar social que empresas estatais podem criar. Tampouco a gestão privada se mostra mais capaz de enfrentar as oscilações diante da crise de 2008 e a queda do preço das commodities desde 2014.

No começo de 2015, os prejuízos bilionários da Petrobrás corroboram para a demissão da presidente da Graça Foster, no entanto a Vale do Rio Doce acumulou prejuízos de 35 bilhões em 2014 e 45 bilhões em 2015, sem que tenha havido por parte da imprensa uma campanha para massacrar a empresa ou exigência da troca do presidente da empresa pelo mercado financeiro.

A partir de 2014 desapareceram também os ganhos sobre o patrimônio e lucro de ambas as empresas. Pelos menos dentro de uma análise financeira quando se compara as duas maiores

empresas do país, não se encontram dados que comprovem que a gestão financeira de uma empresa privada é melhor do que uma empresa estatal.



## CONCLUSÃO

Os processos de privatização sugerem discussões bastante interessantes do ponto de vista da teoria e da prática. A partir da teoria pressupõe que os processos de privatização fazem mais eficientes a prestação de serviços públicos e geram um ganho de produtividade. No entanto, na prática, o papel de grupos de poder é decisivo e não em todos os casos significa um ganho na eficiência ou na produtividade. De alguma forma, estes grupos têm rejeitado o papel do setor público na prestação e gestão de bens e serviços bem como dos bens públicos. A privatização em si não é necessariamente sinônimo de maior eficiência como se mostrou na relação entre Petrobrás e Vale do Rio Doce, o que vemos, é que a privatização é um mecanismo de justificar a transferência de ativos que foram constituídos com recursos do estado para o setor privado, com uma justificativa que o estado é ineficiente para administrar esse bem, tanto parece ser verdade que a Petrobrás, empresa estatal, e a Vale do Rio Doce empresa privatizada em 1997, tem tido ambas subsequentes prejuízos desde 2013.

O processo de privatização é na verdade uma das facetas do neoliberalismo que é descrito por dos um maiores cientistas sociais brasileiros, o economista, Theotonio dos Santos

O terror tem sido uma poderosa arma para impor os interesses contrários as aspirações das forças sociais submetidas ao poder vigente. Trata-se do terror de estado, exercido pelas instituições existentes para assegurar sua continuidade. A necessidade de terror é maior quando as classes dominantes perdem sua capacidade de gerar o consenso. (DOS SANTOS, 2004).

## REFERÊNCIAS

ASSIS, J. C. *A Nêmesis da Privatização*. 1. ed. Rio de Janeiro: MECs, 1997. 215p.

BRASIL. *Decreto n° 20.223, de 17 de Julho de 1931*.

\_\_\_\_\_. *Decreto n° 20.799, de 16 de Dezembro de 1931*.

\_\_\_\_\_. *Decreto n.° 24.642, em 10 de julho de 1934*.

\_\_\_\_\_. *Decreto n° 24.642 de 10 de julho de 1934*.

\_\_\_\_\_. *Decreto-Lei N° 1.985, de 29 de março de 1940*.

\_\_\_\_\_. *Decreto-L N° 200, de 25 de fevereiro de 1967*.

\_\_\_\_\_. *Decreto-Lei n.° 4.352, de 1° de junho de 1942*

\_\_\_\_\_. *Constituição Federal de 16 de julho de 1934*.

\_\_\_\_\_. *Lei n° 6.404, de 15 de Dezembro de 1976*.

\_\_\_\_\_. *Lei n° 9.491, de 9 de setembro de 1997*.

\_\_\_\_\_. *Lei n° 10.406, de 10 de Janeiro de 2002*.

BIONDI, Aloysio. *O Brasil privatizado: um balanço do desmonte do Estado*. São Paulo : Editora Fundação Perseu Abramo, 2003.

Bergamini, R. *Dívida Pública Federal - Comparativo entre 1994, 2002*. 2010. Portal Jurídico Investidura, Florianópolis/SC, 01 de Nov. 2010. Disponível em: <[www.investidura.com.br/biblioteca-juridica/artigos/economia/172618](http://www.investidura.com.br/biblioteca-juridica/artigos/economia/172618)>. Acesso em 8 de Agosto de 2014

BNDES - Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social. *Privatização no Brasil [relatório na internet]*. Rio de Janeiro, 2002. Disponível em <[http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes\\_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/especial/Priv\\_Gov.PDF](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/especial/Priv_Gov.PDF)>. Acesso em 8 de Agosto de 2014.

BRESSER PERERA, L. C. *Desenvolvimento e crise no Brasil 1930-1967*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1968.

COLLOR, F. *Discurso de Posse na Presidência da República: O Projeto de Reconstrução Nacional*. Brasília, Biblioteca da Presidência da República. 1990, 28p.

CVRD. *A mineração no Brasil e a Companhia Vale do Rio Doce*. Rio de Janeiro: CVRD. (Obra comemorativa dos 50 anos da CVRD). 1992a. 640 p.

FUKUYMA, Francis. *O fim da história e o último homem*. Rio de Janeiro: Rocco, 1992.

GIAMBIAGI, Fabio; ALEM, Ana Cláudia. *Finanças Públicas: Teoria e Prática no Brasil*, 4 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011. 498p.

LAZZARINI, S. G. *Capitalismo de laços*. 1. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011. 184p.

LUSTOSA DA COSTA, Frederico Lustosa da. *Entrevista concedida a Maurício Marinho Lustosa da Costa*. Rio de Janeiro. 2 de fevereiro de 2017.

LUSTOSA DA COSTA, Frederico Lustosa da; PECI, Alketa. Desestatização como estratégia de Reforma do Estado: Análise preliminar da privatização no Brasil de Nova República, *Revista de Administração Pública*, v. 33, n. 3, p. 191-207, maio-junho 1999.

MAGALHÃES, Olinda Ribeiro. *Desestatização. Subsídios para a Reforma do estado*, v. 5. 1. ed. Brasília: Ipea, 1994. 51p.

MITCHELL, William C; SIMMONS Randy T. *Para além da política: Mercados. Bem Estar Social e o fracasso da burocracia*. 1. ed. Rio de Janeiro: TopBooks, 2003, 439p.

MPOG - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Empresas Federais Privatizadas desde de 1990 [relatório na internet]*. Brasília, 2011. [acesso em 8 de agosto de 2014] Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/dest/estatistica/UnivEst\\_privatizadas.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/dest/estatistica/UnivEst_privatizadas.pdf)>

PASSANEZI, R. *Saneamento financeiro e privatização da siderurgia brasileira*. Campinas: Instituto de Economia da Unicamp, 1992 (Dissertação de Mestrado).

\_\_\_\_\_. *Impactos fiscais da privatização: aspectos conceituais e análise do caso brasileiro*. In: Meyer, A. *Finanças públicas: ensaios selecionados*. Brasília, DF: IPEA/Fundap, p. 115-207, 1997.

PETROBRAS S.A. *Balanco Patrimonial*. Rio de Janeiro. 2017. Disponível em: <<http://www.bastter.com/mercado/acao/PETR.aspx>>. Acesso em 12 de fevereiro de 2017.

PINHEIRO, A. C., GIAMBIAGI, F. *Brazilian privatization in the 1990s*. Rio de Janeiro: IPEA, 1993 (Texto para Discussão, 323).

PINHEIRO, A. C., LANDAU, E. *Privatização e dívida pública*. Rio de Janeiro: BNDES, maio 1995 (Texto para Discussão, 29).

\_\_\_\_\_. *Privatização e dívida pública*. Rio de Janeiro: BNDES, maio 1995 (Texto para

Discussão, 29).

PINHEIRO, A. C., SCHEINEIDER, B. R. *The fiscal impact of privatization in Latin America*. Rio de Janeiro: IPEA, out. 1994 (Texto para Discussão 354).

PINHEIRO, A. C. *No que deu, afinal, a privatização?* Rio de Janeiro: BNDES, maio 1996 (Texto para Discussão, 40).

\_\_\_\_\_. *Lucratividade, dividendos e investimentos das empresas estatais: uma contribuição para o debate sobre a privatização no Brasil*. Rio de Janeiro: BNDES, jan. 1996 (Texto para Discussão, 34).

\_\_\_\_\_. *Dívida mobiliária federal e impactos fiscais*. Brasília: IPEA, jan. 2000 (Texto para Discussão, 700).

\_\_\_\_\_. *Privatização e reforma institucional da infra-estrutura no Brasil: em busca de ganhos fiscais e de eficiência econômica*. São Paulo: Departamento de Economia da USP/SP, 1998 (Tese de Doutorado).

PRADO, S. R. R. *Intervenção estatal, privatização e fiscalidade: um estudo sobre a constituição e crise do setor produtivo estatal no Brasil e os processos de privatização a nível mundial*. 1994. Tese (Doutorado) - Instituto de Economia da Unicamp, Campinas, 1994

RIBEIRO JR., A. *A Privataria Tucana*. 1. ed. São Paulo: Geração Editorial, 2011. 343p.

SANTOS, Theotonio dos. *A teoria da dependência: Balanços e perspectivas*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 2000. 175p.

\_\_\_\_\_. *Do terror á esperança: Auge e declínio do liberalismo*. Aparecida/SP: Ideias & Letras. 2004. 568p.

SOUSA, Raimundo Valdomiro de. *A influência do estado no crescimento da economia do setor mineral: o caso da CVRD de 1942 a 2010*. 2012.

TARUN, Khanna. *Vale: Global Expansion in the Challenging World of Mining*. Harvard Business School, Case 710-054, 2010.

TOMÁS, Manuel. *A expansão da companhia Vale do Rio Doce e a possibilidade de criação de monopólio de minério de ferro no Brasil: o caso CVRD no CADE*. 2006.

TRINER, Gail D. *Mining and the State in Brazilian Development*. Perspectives in Economic and Social History. Londres: Pickering & Chatto, 2011.

TREBAT, Thomas J. *Brazil vs State-Owned Enterprises: A Case Study of the State as Entrepreneur*. Cambridge: Cambridge University Press, 1983, p. 103.

VALE S.A. Balanço Patrimonial. Rio de Janeiro. 2017. Disponível em: <<http://www.bastter.com/mercado/acao/vale3.aspx>>. Acesso em 12 de fevereiro de 2017.

WERNECK, Rogério. *Empresas estatais e política macroeconômica*. Rio de Janeiro: Campus, 1987.

WILLIAMSON, John. *What Washington Means by Policy Reform* - Peterson Institute for International Economics. Washigton, DC. 1990. Disponível em <<http://www.iie.com/publications/papers/paper.cfm?ResearchID=486>>. Acesso em 11 de agosto de 2014