

Estatização ou Privatização

Seminário Internacional

Os Limites da Intervenção do Estado

Presidente da República Federativa do Brasil
JOSÉ SARNEY

Ministro-Chefe da Secretaria de Administração Pública da Presidência da República — SEDAP/PR
ALUIZIO ALVES

Secretário Geral da Secretaria de Administração Pública da Presidência da República — SEDAP/PR
GILENO FERNANDES MARCELINO

Presidente da Fundação Centro de Formação do Servidor Público — FUNCEP
PAULO CESAR CATALANO

Diretor de Estudos e Pesquisas da FUNCEP
HERMANO MACHADO FERREIRA LIMA

Grupo de Estudos de Políticas Públicas
CÉLIO FRANÇA (Coordenador)
HERMANO MACHADO FERREIRA LIMA (Secretário Executivo)
ANTONIO NILSON CRAVEIRO HOLANDA
JOSÉ MARIA VILLAR DE QUEIROZ
PAULO ROBERTO MOTTA
SEBASTIÃO NERY

Comissão Organizadora do Seminário
DIELAI CARVALHO PEREIRA (Coordenador)
SANDRA LORENZZONI BRANDÃO
ROBERTO DANTAS

**SESSÕES DO DIA
05 DE AGOSTO DE 1987**

DEBATE

Professor MARCOS CINTRA CAVALCANTI DE ALBUQUERQUE

Aproveito a oportunidade deste Seminário para congratular o nosso convidado da Espanha pela magnífica palestra e apresentação que fez de como ocorreu, na Espanha, o processo de discussão, identificação da questão e de como efetivamente se fazer o processo de privatização e desestatização.

Uma coisa que me chama a atenção e, evidentemente, deve ter chamado a atenção de todos os senhores que participaram desses últimos três dias de debate, são as diferenças que se percebe em termos de experiência em vários países.

Conversando com alguns dos expositores que aqui relataram suas experiências, se nota, por exemplo, diferenças patentes. Na Inglaterra, segundo teria dito o Sr. Fry, as empresas estatais absorviam 50% da mão-de-obra do país. Na França, alguma coisa como 33%.

O conferencista de hoje nos cita um número bem menor, 8% aproximadamente. E aqui no Brasil, ainda ontem, comentando com o prof. Gileno, embora não tenha a estatística exata, deve ser alguma coisa entre 10 ou 12% da população economicamente ativa. Existem outras diferenças também muito importantes. Os senhores notam, por exemplo, que a experiência francesa também, segundo nos relatou o nosso conferencista da França, houve um processo de estatização de empresas privadas e que rapidamente foi revertido pelo processo de desestatização dessas mesmas empresas de tal forma que os funcionários dessas empresas anteriormente privadas, após serem estatizadas desejavam a reversão, desejavam voltar ao setor privado.

A experiência espanhola mostra-nos o Dr. Blás, parece um pouco mais semelhante à nossa no sentido de que os funcionários de empresas estatais resistiram ou pelo menos opuseram alguma resistência ao processo de privatização e por causas diferentes inclu-

Espanha

sive das que ocorrem aqui no Brasil. Dizia que no setor estatal espanhol o nível salarial é mais elevado. Certamente isso não ocorre aqui no Brasil. Diria que o máximo que pode acontecer é que com algumas empresas do setor produtivo brasileiro pertencentes ao Estado, haveria alguma coisa como uma equiparação aos níveis salariais do setor privado, mas certamente não se poderia caracterizar a situação brasileira como uma de salários mais elevados no setor público.

De modo que são diferenças que nos parecem extremamente importantes. Nos fala o conferencista espanhol também acerca da experiência que a Espanha estaria desenvolvendo no sentido de se privatizar parcialmente algumas empresas, ou seja, o Estado passaria uma parcela do controle acionário dessas empresas do setor público. Essa é uma área que certamente já temos uma experiência maior no sentido de termos uma tradição de empresas mistas onde o setor privado efetivamente co-participa com o setor público em várias atividades. Todas essas diferenças — esse é o ponto que gostaria de deixar claro — nos mostram que o processo de privatização é extremamente complexo e precisa levar em conta a especificidade de cada situação. Apesar de todas essas diferenças, no entanto, parece haver uma tendência internacional no sentido de privatização. E o único ponto em comum que se consegue identificar em todas essas experiências realmente é o problema da eficiência econômica acima de tudo. De modo que o problema extrapola um pouco ao que se poderia chamar de uma questão ideológica, porque os níveis de participação do setor público são extremamente diferenciados em todas essas experiências.

Não é também uma questão de mobilização trabalhista, mas efetivamente acaba se resumindo no problema da eficiência. Outra coisa que me parece também extremamente importante e que gostaria, quem sabe, de começar a apontar algumas das características do processo brasileiro, de participação do setor público na economia, é que, não há dúvida nenhuma, não se pode discutir o fato de que a participação do setor público na economia brasileira, no processo de industrialização, na geração de infra-estrutura necessária ao processo de desenvolvimento foi essencial. O Estado foi um elemento propulsor do desenvolvimento brasileiro, o essencial, o básico, não só conseguiu atrair recursos que o setor privado não tinha condições de fazer, e isso fica claríssimo quando se analisa a experiência, por exemplo, recente da década de 70. O Prof. Castro, tem uma tese muito interessante a respeito. Ele vem defendendo com muito ardor o fato de que a participação do Estado foi essencial na

geração de toda uma infra-estrutura, no processo de substituição de importações de alguns insumos básicos e que isso é que responde hoje em dia por esse dinamismo do nosso setor industrial. Somos hoje uma economia ainda pobre, ainda com níveis de renda "per capita" muito baixa, mas sem dúvida alguma somos já uma economia altamente industrializada e com um setor industrial até bastante sofisticado.

De modo que o Estado teve uma participação muito importante, não só na geração da infra-estrutura física necessária para a geração do desenvolvimento desse setor industrial, desse surto de desenvolvimento industrial, mas também no processo de produção de alguns insumos básicos, alguns insumos estratégicos, foi, também, a maneira como nós brasileiros, resolvemos o problema da reunião de capital necessário para algumas atividades altamente de capital intensivo, de modo que não se pode efetivamente discutir a importância do papel do Estado em todo esse processo.

E mais ainda. Tenho a impressão de que a participação do Estado nesse processo ainda não se esgotou, embora esteja se alterando profundamente.

Infra-estrutura física, sem dúvida alguma num país como o nosso, com dimensões continentais como temos, com áreas ainda em processo de incorporação dentro da economia de mercado não se pode negar a importância do setor público na geração dessa infra-estrutura. Infra-estrutura social, também sem dúvida alguma. E até mesmo em algumas atividades em que normalmente não se imagina que o setor público tenha um papel importante, mas tem e que muitas vezes isso não é facilmente perceptível a partir da análise de alguns dados como emprego, participação na renda, etc. Cito como um exemplo o Sistema Financeiro da Habitação, que nos últimos anos evidentemente tem sofrido um processo de desativação muito grande, mas que durante muito tempo foi responsável pelo dinamismo e pelo funcionamento de um setor de produção, da construção civil, que era desenvolvido todo pelo setor privado, mas que só foi possível a partir de um processo de financiamento gerado pelo setor público. Aí existe toda uma inter-relação de causas e efeito. Evidentemente, que o sistema financeiro da habitação, por exemplo, atua a partir da captação de recursos do setor privado e alguns também do setor público, é o caso típico do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, embora eventualmente depois retorne ao setor privado, mas o papel do Estado em atividades como esta é extremamente importante. Não que atue diretamente, mas

no sentido de possibilitar ou de articular, digamos, a captação de recursos para o seu desenvolvimento.

Essas observações que faço, acho que têm como principal objetivo mostrar que o processo de privatização deve realmente, acho que essa é a tendência em quase todos os países, lembro-me que o nosso conferencista espanhol dizia que, diferentemente, do que ocorria em outros países como na Espanha, na França e na Inglaterra, o processo não foi levado para o lado ideológico, na Espanha. Ao que rebateu o conferencista francês, dizendo que na França também não era um processo ideológico. E acho que precisamos efetivamente também caminhar nesse sentido, quer dizer, desideologizar a questão, mesmo porque, como tentei mostrar, as diferenças são tão grandes mas todas confluem para um problema básico que é o problema da eficiência econômica.

Temos algumas características básicas do processo brasileiro que acho que valeriam a pena ser mencionados, no sentido de que possamos cotejar essa experiência com a experiência de outros países.

A primeira, claramente, é, digamos, a hipertrofia do setor público produtivo no Brasil, com relação às atividades típicas de governo. Veja, não estou referindo-me aqui a valores absolutos. Como já vimos, isso varia de país para país, em termos relativos. Essa é uma característica, não sei se típica do Brasil. Possivelmente ocorra também em outros países, mas acho que muito mais exacerbada aqui. Ou seja, em função da escassez de capital, que sentimos, houve claramente uma opção no sentido de se canalizar recursos para o setor produtivo estatal, tendo como meta um processo desenvolvimentista que funcionou, temos que reconhecer isso, mas que por outro lado sacrificou tremendamente a atividade governamental como provedora de serviços típicos de governo — e aí incluo saúde, educação, saneamento e uma série de outras atividades.

Notamos, também, que com relação a déficit público, estamos vendo o Ministro Bresser Pereira, extremamente empenhado e sem dúvida alguma, deixando claro para a sociedade que o ponto fundamental de todo o processo de estabilização brasileiro agora acha-se no combate ao déficit público, tentando evidentemente diminuir-lo dos 6,7% previstos para este ano, para a casa dos 3,5%. O que se percebe, se formos analisar, as origens do déficit público brasileiro vamos ver que não é no déficit fiscal, ou seja, não é no déficit do tesouro, este "déficit" não está efetivamente nas ativida-

des típicas de governo mesmo porque foram, digamos, pressionadas ou se retraíram bastante, mas está efetivamente ao nível do setor produtivo, de um lado, e em atividades aonde o Estado atua não diretamente, mas que ele intervém no processo produtivo, que são através das atividades de fomento do Estado. É nessas duas atividades — e aí inclui subsídios, incentivos fiscais, o setor financeiro público é também uma fonte constante de “déficits” e o setor produtivo evidentemente. Ainda agora vimos os dados da Petrobrás mostrando perdas no primeiro trimestre equivalentes a 33 bilhões de cruzados. Então essa característica é muito clara. Acho que a nossa experiência coincide com a dos demais países. Temos um “déficit” público e esse “déficit” público está essencialmente localizado na atividade produtiva do setor público. Não tanto nas atividades da administração direta que são as atividades típicas de governo.

O que se nota também no Brasil, e aqui acho que avançamos possivelmente mais do que em outros países, é que a abrangência do setor público é muito maior. Passamos a abarcar dentro do setor público algumas atividades produtivas, mas que não são chamadas monopólios naturais. Vejam, o Estado não deve atuar somente naquelas funções típicas de governo. Ele pode atuar também no setor produtivo quando este setor produtivo se caracteriza como monopólio natural. O que seria um monopólio natural? São atividades onde você tem economias de escala muito acentuadas de tal forma a levar a uma monopolização natural desse setor e a partir desse poder monopolístico o estado normalmente intervém nacionalizando este determinado setor. É uma coisa típica e que ocorre em quase todos os países, ocorre aqui no Brasil também, mas fomos muito além da atuação produtiva do setor público, muito além desses monopólios naturais. E entramos, realmente em algumas atividades onde a concorrência com o setor privado é muito forte. E mais ainda, chegamos a monopolizar em nome do setor público algumas atividades que não são monopólios naturais, ou seja, que se não houvesse um monopólio artificialmente criado pelo Estado, provavelmente seriam atividades competitivas e que, portanto, do ponto de vista estritamente econômico não justificaria qualquer intervenção do setor público.

Temos um setor público produtivo extremamente influenciado por contingências políticas. A administração, existem exceções evidentemente, mas a administração dessas atividades produtivas é muito pouco profissional. Não temos quadros de carreira dentro de vários desses setores do setor público, várias empresas dentro do

setor público estatal, não temos quadros profissionais que de alguma forma garantam a continuidade de políticas pré-determinadas pelo Governo. Aqui estamos constantemente ao sabor de decisões políticas. Como disse existem algumas exceções. Uma que me vem a mente de imediato, é o caso da Embraer, por exemplo, que parece-me pode ser que até esteja errado, mas uma empresa onde raramente se houve falar de ingerências políticas ou de nomeações políticas etc. Existem outras sem dúvida alguma. Mas de forma geral diria que no processo brasileiro estamos muito sujeitos a essa ingerência política.

Não temos, portanto, dentro da administração do setor produtivo e estatal, muita nitidez na separação que se faz necessária entre atividades estritamente comerciais, embora desenvolvidas pelo setor público. Então é muito comum, por exemplo temos algumas empresas que adotam política de preços tendo como motivação ou justificativa, não a eficiência econômica, a necessidade de se gerar lucros, mas única e exclusivamente alguma justificativa do ponto de vista social. Socialmente, não podemos elevar essa ou aquela tarifa. Porque? Porque não é desejável do ponto de vista social. Por outro lado, gera uma perda da capacidade de investimento e prejuízos constantes a esse setor. De modo que não existe, portanto, nitidez na administração dessas empresas, entre objetivos comerciais e objetivos sociais. No setor público misturam-se. E normalmente é uma das fontes da ineficiência do setor público e dos altos "déficits" que o setor público produtivo normalmente gera.

Enfim, mesmo no caso das empresas típicas, o que o nosso conferencista estava, chamando de tentativas de privatização parcial, essas empresas de economia mista que temos aqui no Brasil, mesmo nelas a participação e quem sabe possa ser uma experiência nossa, que o senhor deve levar para a Espanha, dificilmente o setor público age de forma diferente ou com maior eficiência pelo fato de uma parcela do capital estar privatizada. Não temos observado isso no Brasil, muito pelo contrário. O Estado mantém e detém a participação, o controle acionário dessas empresas e age como se tivesse os 100%, mantendo todas essas características de falta de nitidez, de confusão de objetivos sociais com objetivos comerciais e assim por diante. De modo que a nossa experiência como economias de empresa mista onde o setor privado co-participa com o setor público, ao menos do ponto de vista gerencial, não tem levado a nenhuma diferenciação qualitativa nos padrões de gestão dessas empresas.

De modo geral, diria que o fundamental para se avaliar qualquer processo de privatização e se é desejável ou não, o Estado atuar dentro de uma determinada atividade, é a diferença que precisa ser feita entre eficiência técnica e eficiência econômica. É muito comum quando se fala, por exemplo, que algumas empresas do setor público são ineficientes, se ouvir justificativas, estritamente, digamos de ordem de engenharia. Essa empresa é muito eficiente. Produzimos tantas toneladas de aço por trabalhador. É uma das empresas mais eficientes do mundo. É considerado padrão de qualidade etc. Não há dúvida de que existem efetivamente algumas empresas produtivas estatais que são extremamente eficientes do ponto de vista de engenharia, do ponto de vista técnico. Agora pergunto: existe eficiência econômica nessas empresas, quando, como falei, os padrões de gestão confundem objetivos comerciais com objetivos sociais? Não. Então pode existir um aparente paradoxo no sentido de ter empresas extremamente eficientes do ponto de vista técnico, e extremamente ineficientes do ponto de vista econômico.

E muitas vezes isso é levantado como uma justificativa para não se privatizar essas empresas. Porque seriam teoricamente eficientes, porque é um problema político e que precisa se resolver esse problema político. Ter administradores profissionais etc. Agora, parece-me que é um tarefa muito ingrata porque faz parte da característica de empresa do setor público estar muito mais sujeita a pressões de características políticas e, portanto, essa diferenciação que estou pedindo, essa nitidez clara entre objetivos comerciais e objetivos sociais é muito difícil de ser obtida dentro do setor público, daí a necessidade, portanto, de se optar realmente ou essa empresa se justifica como uma empresa onde a atuação estatal é necessária a partir de objetivos estritamente sociais ou então objetivos estritamente comerciais e nesse caso ele deveria ser 100% privatizada.

Gostaria só de terminar aqui meus comentários fazendo algumas observações com relação ao que parece-me deveria ser um caminho de um processo de privatização aqui no Brasil.

A primeira coisa que me chama a atenção é que falamos nesse assunto há 10 anos ou 15 anos, nem sei quando é que se começou o primeiro processo de privatização, agora me chama a atenção o fato de por exemplo, em países, como a Inglaterra, como a França, a Espanha não sei, não conheço exatamente a experiência, mas tem sido um processo muito rápido, muito mais ágil do que o que

tem ocorrido aqui no Brasil. Aqui estamos falando há anos e há anos nessa desestatização, agora estamos chamando de privatização, que é uma coisa que já começou se não me engano em meados da década de 70, onde já se criou aqueles conselhos e comitês de desestatização, mas com resultados muito pobres. Ao passo que em países como a Inglaterra em questão de 4, 5 ou 6 anos, se conseguiu privatizar os maiores monopólios estatais como a British Petroleum, agora o caso da empresa de gás, e vejam bem, são monopolísticas, empresas onde efetivamente existe um monopólio natural, aonde teoricamente se justificaria a presença do Estado, mas estão se privatizando até estas, para vocês sentirem a força do processo de privatização e a rapidez com que vem ocorrendo em alguns outros países. Mas o que me parece, portanto, é que devemos passar por um processo de privatização onde é necessário claramente definir-se o que se deseja privatizar ou o que não se deseja privatizar. Acho que a nossa experiência como uma empresa mista não tem sido satisfatória. Acho que o fundamental, quando se inicia um processo de privatização é que haja efetivamente uma mudança nos padrões da gestão dessa empresa e isso ocorre quando se passa o controle acionário das mãos do setor público para as mãos do setor privado. Não adianta ter a co-participação do setor privado, mas não obter o controle, porque o comportamento dos padrões de gestão efetivamente não se alteram. De modo que me parece que o correto deveria ser, a empresa ou o setor público definir claramente alguns setores aonde deseja atuar e manter o controle total desse setor, com objetivos, metas e padrões de gestão típicos de governo ou então deva passar totalmente para o setor privado o controle e a gestão dessas empresas o que não quer dizer necessariamente o capital. Me parece que o setor petroquímico, por exemplo, é uma experiência mais ou menos híbrida onde aí seria o processo inverso, são grandes investimentos em que o setor público participa pesadamente mas sem o controle acionário dessas empresas, o controle a gestão desses controles permanecem nas mãos do setor privado. O setor público entra, então, meramente como fornecedor complementar de capital, mas não absorve a gestão dessas empresas.

A conversão da dívida parece-me uma questão que não deve ser separada da questão da privatização. É uma oportunidade que surge no sentido de, digamos não só se resolve o problema do alto grau de endividamento externo do Brasil, face a face a esse processo de privatização. Não tenho nenhuma receita. Evidentemente acho que ninguém tem. Mas acho que precisamos não nos prender a qualquer preconceito, a qualquer, digamos prisma ideológico e

realmente avaliarmos o potencial que existe para o casamento desses dois objetivos que é a conversão da parte dessa dívida em capital de risco e o processo de privatização de algumas empresas do setor público. E evitando todos esses pruridos nacionalistas etc. Acho que temos hoje uma economia tradicional, oitava economia do mundo etc., mas sem dúvida temos um PIB de 250 bilhões de dólares por ano e não estamos mais, ou não sentimos mais aquelas mesmas preocupações que deveríamos ou poderíamos sentir se fôssemos uma pequena economia frente a grandes e poderosas multinacionais. Acho que isso não existe mais no Brasil. Somos hoje uma grande Nação. Como já falei temos um setor altamente industrializado, temos uma búrguesia absolutamente consciente de seus interesses, temos um setor público razoavelmente estruturado e não vejo o menor perigo de que a abertura de determinados setores ao capital estrangeiro vá levar à desnacionalização da nossa indústria ou a qualquer perda de controle do processo de decisão. Acho que temos um peso e o Estado brasileiro tem peso suficiente para mesmo havendo um processo de participação de capitais estrangeiros no nosso setor industrial, mantermos as rédeas do processo em nossas mãos.

O único critério evidentemente para se iniciar um processo de privatização deve ser o conceito e o critério da eficiência.

Devemos fugir de todo e qualquer outro critério.

Diria que existem alguns setores, por exemplo, que precisariam ser estatizados, exatamente pelo critério de eficiência. Ao passo que existem outros que precisam ser absolutamente e rapidamente, urgentemente privatizados. Só para citar um exemplo de um, que do meu ponto de vista precisaria ser estatizado pelo critério da eficiência é um que citei agora há pouco que é todo o processo do Sistema Financeiro da Habitação e já tenho defendido isso há bastante tempo. É uma atividade que acho que não cabe discutir aqui evidentemente mas a minha proposta tem sido no sentido de que a própria caderneta de poupança seja estatizada, não necessariamente o processo da captação, mas certamente a aplicação desses recursos. Enfim, esse é um outro problema que poderíamos discutir eventualmente num outro seminário. Mas o que me parece fundamental é que o critério da eficiência seja o único a orientar todo e qualquer esforço de privatização no Brasil.

Para finalizar, gostaria só de alertar no sentido de que embora as experiências de outros países sejam extremamente úteis no sen-

tido de podermos, pelo menos observar como problemas específicos estão sendo tratados, acho que não existe um modelo específico para o Brasil. Precisamos criar o nosso próprio modelo. Precisamos analisar a nossa própria realidade e, como falei logo no início da minha exposição, acho que existem características diferenciadoras em todas essas experiências que são tão grandes ao ponto de tornar praticamente impossível a criação de um paradigma que possa ser, digamos usado no processo de privatização no Brasil.