

**Privatização Administrativa: breves considerações acerca das reformas no Estado
provedor ocorridas ao longo do século XX**

**Administración de Privatizaciones: breves consideraciones sobre las reformas del estado
del bienestar se produjeron durante el siglo XX**

Antônio Carlos Diniz Murta¹

Fernando Bretas Vieira Porto²

RESUMO

Este artigo tem por objetivo narrar certos acontecimentos históricos no sec. XX, bem como apresentar argumentos e efeitos do fenômeno cunhado de “privatização”, que assolou o mundo político e econômico durante a metade do século passado até os dias atuais. São diversos autores, de diversas áreas do conhecimento, que se dedicaram ao estudo e a compreensão de uma das mudanças estruturais mais significativas na administração Estatal dos últimos tempos. Tem como plano de fundo a crise fiscal e administrativa aberta nas últimas décadas pelos Estados Sociais. Diante de uma abordagem literária, será possível definir a origem, o ritmo e a natureza dos processos de desestatização, podendo articular a atividade produtiva estatal e os orçamentos públicos. Necessário é a comunicação do ramo do Direito com outras áreas do conhecimento científico, fazendo o uso da interdisciplinaridade, para uma compreensão mais crítica e claro sobre o tema em questão. Observa-se, assim, a importância do estudo e do aperfeiçoamento teórico a respeito do tema proposto. Por fim, resta-nos refletir como é tratada na literatura jurídica a questão da retirada do Estado do cenário provedor/empresário e suas digressões neoliberais, bem como a consequente repercussão nos diversos ramos do Direito.

¹ Doutor em Direito pela UFMG / Coordenador do Programa de Mestrado em Direito da Faculdade de Ciências Humanas, Sociais e da Saúde/FCH da Universidade FUMEC

² Mestrando em Direito pela FUMEC – Fundação Mineira de Educação e Cultura, professor convidado da UNIUBE – Universidade de Uberaba.

PALAVRAS-CHAVES: Direito Administrativo. Reforma. Estado. Privatização.

RESUMEN

Este artículo tiene como objetivo narrar los acontecimientos históricos en cierto sec. XX y que presenten los argumentos y los efectos del fenómeno acuñado "privatización", que ha llegado al mundo político y económico durante el último medio siglo hasta la actualidad. Hay varios autores, de diferentes áreas de conocimiento, que se dedica al estudio y la comprensión de uno de los cambios estructurales más importantes en la administración del Estado recientemente. Su fondo para abrir crisis administrativa y fiscal en las últimas décadas por un miembro Social. Frente a un enfoque literario, se puede definir el origen, la naturaleza y el ritmo de los procesos de privatización y puede articular la actividad productiva y de los presupuestos del gobierno estatal. La comunicación es necesario rama del derecho con otras áreas del conocimiento científico, por lo que el uso de multi o interdisciplinaria, para una. Más crítico y claro sobre el tema en cuestión Existe, por tanto, la importancia de estudiar y mejorar teórico sobre el tema. Por último, no podemos sino reflexionar sobre la forma en que es tratada en la literatura jurídica de la cuestión de la retirada del Estado del escenario proveedor / administrador y sus giras neoliberales, así como el consiguiente impacto en diversas áreas del derecho.

PALABRAS CLAVE: Derecho Administrativo. Reforma. Estado. Privatización.

1 INTRODUÇÃO

A polêmica e a questão em torno do processo de privatização perpassam pela ideia de ingerência e falência do Estado provedor empresário.

Ao tratar do tema “privatização” ou “desestatização”, inexorável nos ater as manifestações sociais e econômicas ocorridas nas diversas partes no mundo. Não pouparam modelos econômicos ou regimes de governo. Todos foram compelidos a repensarem o modelo de Estado vigente na metade do século passado.

É notória a ideia que o Estado deveria se ater as questões próprias de governo, da administração estatal. O foco empresarial deveria ser de cunho privado, onde o Estado deveria ser um mero coadjuvante.

Nos anos 70, o cenário mundial se altera consideravelmente. Há uma mistura de ideologismo político, com razões pragmáticas de cunho econômico, que caminham na direção de enxugar o tamanho do Estado.

Ao analisar o fenômeno da desestatização em todo mundo, mais intensamente vivida nas décadas de 80 e 90, verifica-se a mudança gradual de paradigmas do chamado Estado Social. O Estado-Providência se demonstra de custos insustentáveis, impossíveis de conviver com constantes déficits orçamentários.

O descontrole da inflação pode ser tomado como a febre do sistema econômico, uma das enfermidades de que padecia o Estado (MUIINHOS, 1990).

O presente trabalho se apoia principalmente na doutrina pátria e artigos, propondo refazer o caminho dos grandes estudiosos da dita privatização administrativa. Tal fenômeno da privatização é tão rico, que é possível visualizar sua ramificação pelas diversas áreas do conhecimento.

Assim apresentado, nos capítulos seguintes serão abordados de forma concisa, mas fundamentada, as discussões a cerca do tema da desestatização nos diversos Estados ao redor do mundo e sua conceituação.

2 CRISE E REFORMA NO ESTADO: PRIVATIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

2.1 A insustentabilidade financeira e política do Estado Social Provedor

O fenômeno discutido neste artigo é muito complexo e de sabido envolvimento com a sociedade onde ele se desenvolve, não sendo razoável traçar conceitos de caráter universalizantes (BARBOSA, 2004).

Tem que o pensamento neoliberal, o mercado se autorregularia pelo leve distanciamento do papel tutor do Estado, bem como a eliminação de suas atividades produtivas econômicas (FERREIRA; AMARAL, 1995) Mas, justamente nos países de maior desenvolvimento econômico, que se observa assegurado a existência de mercados, o equilíbrio.

Temos que as adoções de medidas estatais de cunho neoliberal na área macroeconômica buscam acabar com a inflação pela defesa da legitima economia de mercado, bem como o estímulo à iniciativa privada e a conseqüente redução da maquina Estatal (RBC, 1990). É entendido que o Estado recua para o campo que lhe é próprio e a decisão de deixar que setor privado imprima o desenvolvimento econômico. Tendência que era mundial.

Para RGC (1990) a presença do Estado na economia foi justificado pelas 3 linhas de argumentação :

Primeiro como sendo necessária para se corrigirem imperfeições de mercado decorrentes, principalmente, da existência de bens públicos e de monopólios naturais (...).

(...) segundo, porque, de acordo com o pensamento dominante nas décadas de cinquenta e sessenta, acreditava-se que a nacionalização faria aumentar a prosperidade das nações através da maior acumulação de riqueza e de sua distribuição de forma mais equânime (...).

(...) terceiro tipo de argumento deriva-se do caso dos países como o Brasil, qualificados como “países de industrialização tardia”. Nesses países foi colocada a necessidade de serem desenvolvidos pelo Estado setores estrangeiros para o processo de industrialização (...).

È notória a ideia que a presença do Estado em determinadas funções que não lhe são próprias tende gerar ineficiências na produção de bens e alocação de recursos (RBC, 1990). Assim, sobrecarrega a sociedade e interferindo na ação do Estado no desempenho das suas atribuições essenciais.

O fato é que a onda privatizante que assolava o mundo econômico e político do país, além de ter sido um fenômeno de caráter mundial (alguns sustentam que este fenômeno ainda não terminou), apresentava-se como capaz de solucionar todas as nossas dificuldades (MUIINHOS, 1990). Normalmente, no Brasil o Estado é culpado por tudo de errado que ocorre. Havia um sentimento generalizado de que a economia privada está prospera e rica, sendo crise só no setor público.

Os autores Jair Filho e Edilberto Lima (1998, p.66) dizem que em relação a capacidade gerencial privada “há razões teóricas, confirmadas, pelo menos parcialmente, por diversas evidências empíricas de que o setor privado é mais eficiente ao administrar uma empresa que o setor público.”

O discurso durante a década de 80, a privatização era apontada como umas das engrenagens mais relevantes, no programa brasileiro, de ajuste fiscal por conta do potencial arrecadável, o que faria diminuir, de certa forma, a dívida pública, bem como a carga de juros suportada pelo Brasil (FILHO; LIMA, 1998).

Para descrevermos o surgimento do conceito de privatização, se faz necessário descrever o ambiente do neoliberalismo na Europa, a partir do autor Anderson citado por Barbosa (2004, p. 130) que observa:

O modelo inglês foi, ao mesmo tempo, pioneiro e mais puro. Os governos Thatcher contraíram a emissão monetária, elevaram as taxas de juros, baixaram drasticamente os impostos sobre os rendimentos altos, aboliram controles sobre os fluxos financeiros, criaram níveis de desemprego massivos, aplastaram greves, impuseram uma nova legislação anti-sindical e cortaram gastos sociais. E, finalmente – esta foi uma medida surpreendentemente tardia – se lançaram num amplo programa de privatização.

O autor Amaral Filho citado por Barbosa (2004, p.127), a respeito do conceito de privatização, diz que:

O conceito desestatização possui um caráter ideológico, no sentido de ter-se tornado um fim perseguido pela sociedade contemporânea. Constitui, de outro lado, um amplo movimento da sociedade contemporânea em direção a mais democracia e maior autonomia para decidir seus próprios destinos, sem a tutela presente do Estado. Com esse significado, possui um sentido mais amplo que contém as noções de privatização e desregulamentação.

A palavra **privatização (grifo nosso)** foi utilizado no sentido atual pela primeira vez por Peter F. Drucker, no início de 1976, como tipo de atitude governamental. Se popularizou em 1983, quando apareceu em um dicionário, descrevendo como tornar privado uma empresa pública (BARBOSA, 2004). Apesar de construções teóricas e conceituais ao longo das décadas, ainda causa divergência, no que tange o rigor acadêmico da conceituação.

Com o mesmo raciocínio, Carlos Kobylko (1991) afirma que o conhecido termo privatização, de acordo com a grande maioria dos livros sobre o assunto, tem-se definido de maneira limitada, frequentemente é usado para descrever um processo de transferência de ativo do Estado para o setor privado. É também correto afirmar que a privatização é a remoção total das regulamentações e controles do Estado na atividade econômica.

Em uma definição mais ampla, Jaime Rodriguez-Arana citado por Rangel Garcia Barbosa (2004, p.128), assim defini o tema:

(...) podríamos definir la privatización como um conjunto de decisiones que comprenden, en sentido estricto, cuatro tipos de actividades. Primeira La desregulación o liberalización de determinados sectores económicos. Segunda, La transferencia de propiedad de activos, ya sea por medio de acciones, bienes etc. Tercera, promoción de la prestación y gestión privada de servicios públicos. Y, cuarta, introducción de mecanismos y procedimientos de gestión privada en le marco de las empresas y demás entidades públicas.

Durante a década de 80, foi observada uma ampla escalada na dimensão e abrangência dos processos de desestatização. Na segunda metade dos anos 80, uma significativa parcela de países de primeiro mundo inclui as vendas de ativos em seus planos de governo, conseqüentemente, ampliou os programas já existentes (PRADO, 1998). O redirecionamento das economias socialistas e a simultânea experiência no terceiro mundo, principalmente na América Latina, ajudaram traçar um quadro generalizado de redução de estoques de ativos produtivos nas mãos dos Estados.

A máquina governamental administrativa que vigorou nas últimas décadas, será analisada por Muinhos (1990, p.54), diz que:

Com este modelo de desenvolvimento fortemente baseado na acumulação estatal, conseguiu-se praticamente concluir a industrialização brasileira, mas o custo final deste processo foi a falência do Estado. Ele está atolado no financiamento de suas dívidas interna e externa, tendo ao mesmo tempo a sua receita tributária comprometida pela ineficiência na máquina governamental e diluída pela crescente sonegação de impostos. A restauração da saúde financeira do Estado é pré-requisito fundamental para passarmos a outro modelo econômico.

Na atualidade, a literatura que cuida da privatização, identifica um amplo conjunto de fatores que induziram a sua adoção (PRADO, 1998). Tem-se colocado que as restrições de natureza fiscal, o desejo de aumentar o grau de eficiência e concorrência, a redução da intervenção estatal na economia, as divergências com os sindicatos do setor público, a difusão do chamado “capitalismo popular”.

A sociedade como um todo, identifica a privatização/estatização com a noção de venda de ativos produtivos estatais ou então com o conhecido *contracting out*, isto é, a

contratação junto a provedores privados de serviços antes executados pelo setor público (PRADO, 1998).

Assim, pode extrair que o sentido básico de privatização é a eliminação das interferências do Estado no processo de gestão, derivadas de objetivos econômicos e políticos diversos (medidas anti-inflacionárias, setoriais e regionais) (PRADO, 1998).

A elevação inusitada do endividamento interno público e a crescente dificuldades no plano fiscal levaram os governos à adoção de amplos processos de troca patrimonial propiciados pela existência de elevados estoques de ativos produtivos estatais (PRADO, 1998).

Em todo período do pós-guerra a uma visível elevação sistemática ampliação da intervenção estatal na economia (PRADO, 1998). O que se assiste, são processos de desestatização que emergem em muitos países capitalistas, no fim dos anos 70, cunhando um aspecto importante de um amplo movimento de reestruturação deste padrão de intervenção, bem como a reversão de um grande período de intervenção crescente.

O Estado capitalista internaliza no setor público os circuitos de produção e distribuição, retirando o capital privado e constituindo grandes estruturas burocráticas públicas atreladas ao dito “Estado do Bem-Estar Social”. O autor Prado (1998, p.49) explica que:

Este padrão de intervenção apoia-se num paradigma de teoria econômica e de gestão da política econômica que privilegia políticas ativas e discricionárias, fortes ações redistributivas do Estado e um amplo consenso acerca das limitações do mercado como agente condutor do processo de crescimento econômico. É um modelo que enfatiza principalmente a regulamentação das atividades econômicas, as políticas de rendas e a administração da demanda agregada pela política fiscal.

A já citada reversão é explicitada pelo primeiro choque do petróleo (crise do petróleo) que apresenta como algo bem mais complexo e amplo do que se podia visualizar. Nesta fase, apresentam-se os primeiros sinais do esgotamento de um padrão de acumulação, difundindo e aplicado durante décadas (PRADO, 1998). E que de alguma forma foi postergada pela sobrevida propiciada pela reconstrução do pós-guerra e pela retomada os Estados e mercados afetados pelo conflito.

Nas décadas assoladas pela crise do Estado provedor, assume como papel central a questão dos mecanismos fiscais dispostas pelo Estado:

O fato central é que ocorre, já a partir dos anos 70, uma drástica ampliação dos fluxos fiscais compensatórios destinados às empresas estatais. Ela ocorre num momento de inflexão das condições fiscais na maioria dos países, com forte ampliação dos níveis de déficits públicos perante os padrões vigentes no pós-guerra. Embora tais fluxos tenham sido uma constante no pós-guerra, o grau relativamente limitado de afastamento perante o tipo ideal privado e a relativa estabilidade fiscal, garantida pela continua expansão da carga tributária, impuseram limites ao impacto fiscal gerado pelas empresas estatais (PRADO, 1998, p.54).

O aumento do nível de eficiência nas empresas, independentemente da privatização, é política certa a ser adotada. Segundo Guerra e Netto (1991), para que possa atingir níveis satisfatórios de competição, é necessário que haja tarifas equalizadas, subsídios implícitos e extinção das transferências.

É de fácil conclusão, que na privatização, o interessado comprador suporia que a empresa teria um potencial de rendimento acima ao que estaria obtendo sob controle público e estaria disposto a pagar mais pela empresa estatal do que a avaliação oficial dada pelo governo (FILHO; LIMA, 1998).

Ao tratar dos efeitos da privatização, a grande maioria dos autores consultados, afirmam que a formação de um mercado competitivo é de suma importância para que as empresas privatizadas atendam às expectativas.

3 FENOMENO MUNDIAL: ALIENCAÇÃO ESTATAL

3.1 Análises das experiências ao redor do mundo

Após os anos de 1985, todos os processos de desestatização avançam mais rapidamente para uma opção pela liquidação de ativos. Somente na Inglaterra, o dito processo assumira características permanente e plena (PRADO, 1998). Nos demais países do mundo, os entraves políticos, institucionais e econômicos, irão postergar até o início dos anos 90 a retomada do processo.

Tem uma enorme relevância, o processo de desestatização significativamente implementada durante o governo da primeira ministra Margaret Thatcher (PRADO, 1998). O governo assume um compromisso público de obter uma redução nominal do gasto do Estado inglês. Sabe-se que a privatização não incluía como um instrumento importante nos planos iniciais do governo. Na verdade, o governo tentava estabelecer uma política de reforma de gestão das empresas estatais, instalando uma lógica competitiva, reduzindo a interferência política na sua gestão.

O programa de desestatização no Reino Unido (Inglaterra) deu-se início com a venda de mais de 850.000 casas de propriedade do governo para os particulares (BARBOSA, 2004).

Mais recentemente, em 1999, o sistema de energia elétrica britânico foi privatizado, juntamente com as minas de carvão e a desnacionalização da British Rail.

Há quem sustente que o primeiro modelo político-econômico neoliberal foi implantado no Chile pelo ditador Pinochet, em 1970, após a queda do estadista Salvador Allende (BARBOSA, 2004). Mas, sem dúvida alguma, o modelo inglês serviu de paradigma para as privatizações que se espalharam ao redor do mundo.

O processo de desestatização chileno teve características completamente diversas do processo de privatização na Argentina. O processo no Chile durou cerca de 15 anos e passou por diversos governos e fases, no que diz respeito a políticas-econômicas.

A história do processo de privatização chilena é composta por diversas fases, mencionadas pelo autor:

A primeira foi logo após o golpe de Estado que derrubou o governo socialista de Salvador Allende. O traço marcante foi a volta, para o setor privado, de empresas que haviam sido nacionalizadas durante o governo socialista (1970-73). A segunda

fase iniciou-se em 1975 e foi até 1979; obteve-se 1,16% do PIB de receitas de privatização em média, por ano, durante o período, A grupos privados com influência no Governo adquiriram empresas estatais dos setores industrial e bancário, sem maiores preocupações do Governo com a regulação (FILHO; LIMA, 1998, p. 85).

Durante os 15 anos de processo de privatização, o Chile promoveu pontuais reestruturações nas empresas antes da desestatização. Apesar de ter envolvido grandes empresas, isto é, de grande magnitude, o processo de privatização foi mais lento, resultando em um impacto sobre as contas públicas foi menor do que o esperado (FILHO; LIMA, 1998).

Analisando o contorno histórico das privatizações promovidas pelos Estados, nota-se que tal fenômeno apresentou diferentes velocidades para os EUA, Europa, América Latina, Ásia, a África, além dos países ex-comunistas (BARBOSA, 2004).

A França, considerado o projeto mais arrojado de desestatização, com sua imensa máquina estatal, fez com que o programa previsse a privatização de mais de 70 empresas, num prazo de 6 anos (BARBOSA, 2004). Devido ao programa e o sucesso no alcance de seus objetivos, fizeram de fonte de inspiração para os demais programas de desestatização nos países do terceiro mundo.

Em 1985, a Itália foi um dos últimos países a juntar-se aos Estados que aderiram aos programas de privatização. Iniciou-se com a venda da maior empresa estatal italiana, a IRI, seguida da venda de várias outras empresas que totalizaram o valor de mais de 27 trilhões de liras até 1995 (BARBOSA, 2004). Consta frisar, que tal política governamental foi continuada com a eleição do primeiro ministro Silvio Berlusconi.

Nos Estados Unidos da América a história foi diferente. A política-econômica nunca foi caracterizada pela interferência direta do governo no mercado, uma forte regulamentação do mercado. Mas, seria mais correto afirmar que o neoliberalismo apareceu sob a forma de uma desregulamentação, não de um programa de privatização (BARBOSA, 2004).

Já no continente asiático, Hong Kong e Singapura foram referência para o resto do continente. Após 1988, Tailândia, Malásia e Bangladesh iniciaram os planos de privatização com a venda de várias indústrias que pertenciam ao Estado.

Consta que o Japão, por não possuir uma clara fronteira entre o setor público e privado, também empreendeu o processo de privatização (BARBOSA, 2004). Procurando a

responder as críticas, o Japão realizou a venda da NTT, a Nippon Airways e outras empresas, no intuito de financiar o enorme déficit público.

Nos países chamados de “ex-comunistas”, o processo foi *sui generis*, devido a história carregada por estes países. Uma das principais barreiras a venda das indústrias estatais foram a presença de fortes sindicatos, principalmente na Polônia, Hungria e na República Tcheca, juntamente com o medo de demissões em massa (BARBOSA, 2004). Mesmo com as dificuldades descritas, o processo de privatização nessa região foi positivo, vide a Hungria que em um ano privatizou 42 mil empresas.

O continente africano também enfrentou algumas dificuldades para o estabelecimento dos processos de desestatização (BARBOSA, 2004). Nos países africanos havia dois problemas latentes, um deles era a falta de mão-de-obra qualificada e suficiente para levarem ao progresso as estatais, a outras, era a nítida falta de qualidade na administração destas empresas.

Para os países africanos a falta de um mercado financeiro organizado, bem como a hesitação política por parte dos governantes e a falta de know-how foram grandes obstáculos para os Estados africanos. Mesmo assim, países como Níger, Tanzânia, Quênia e Costa do Marfim conseguiram vender algumas de suas empresas (BARBOSA, 2004).

Chegando a América Latina, os exemplos mais citados são os do México, Argentina, Chile, Bolívia e Brasil.

Especificamente na América Latina, a terapêutica concentrou-se, nas duas principais medidas da receita neoliberal. Concentrou-se nas privatizações, cegamente impostas, por instituições financeiras internacionais, cito o FMI – Fundo Monetário Internacional (SILVA, 2002). A segunda medida foi reduzir o tamanho do Estado, adotando a desregulamentação.

No México teve início o processo de privatização no de 1982, no governo Salinas. O processo deu-se início pelo setor bancário. Tinha o intuito de destinar os frutos da venda para saldar parte da dívida pública, repassar certa quantia para um fundo de contingência (criado para proteger o país das oscilações do mercado de petróleo) e financiar programas sociais (BARBOSA, 2004). Sabe-se que até o ano de 1993, das 1.155 empresas estatais, restaram 264 para o Estado mexicano.

Após a falência do México em 1982, houve um grande abalo no setor público com o aumento dos juros no começo dos anos 80, com o fim do crédito internacional (MUIINHOS, 1990). Os altos níveis de inflação são a manifestação mais contundente da caótica crise do setor público. O processo de desestatização ocorreu num momento de refluxo do capitalismo a nível mundial, quando os Estados faziam ajustes econômicos para adaptarem a nova crise do petróleo.

Em 1990, deu-se início a desestatização na Argentina. Com intuito de financiar as reformas econômicas, como a paridade de dólar/peso, o então presidente Menem, com o chamado plano Cavallo, teve o mais abrangente plano de privatização da história argentina (BARBOSA, 2004).

Como já relatado, a importância na velocidade de privatização, como visto nas experiências argentina e chilena, Larraín e Winograd citado por Filho e Lima (1998, p. 83) observam que “enquanto a privatização rápida e em larga escala na primeira teve um forte impacto positivo sobre as finanças públicas; na segunda, a privatização gradual e precedida de reestruturação das empresas teve impacto fiscal muito pequeno”.

Durante o ano de 1991, a Argentina revelou a opção pela privatização rápida e em massa foi uma escolha do governo de Menem, que optou pela maximização das receitas de venda em detrimento de considerações sobre a eficiência alocativa (FILHO; LIMA, 1998). Todos os monopólios o governo argentino privatizou sem maiores preocupações com a regulação, avaliaram que o problema mais grave a resolver era macroeconômico, isto é, as finanças e o balanço de pagamento. O mercado observou que com a privatização, o estado argentino sinalizou que estava comprometido com uma profunda reforma econômica.

Alguns dados sobre o programa de privatização argentino trazem que havia 92 empresas estatais em 1989, que contabilizada as receitas, despesas, prejuízos e transferências de recursos do Tesouro corresponderam, naquele ano, a 15,3%; 20,8%; 5,5% e 1,4% do PIB argentino, respectivamente (FILHO; LIMA, 1998). Já em 1994, tinham apenas 8 empresas públicas; das demais, 25 haviam vendidas, 12 concedidas, 18 liquidadas, 3 transferidas para municípios e províncias, e outros 25 estavam em processo de desestatização.

È notória a ideia que a privatização em massa e rápida teve grande importância na redução do endividamento externo argentino, na diminuição do risco do país e na melhoria das finanças públicas entre os anos de 1991 e 1995 (FILHO; LIMA, 1998).

4 ENFOQUE POLITICO E ECONOMICO DO EFEITO DA PRIVATIZAÇÃO

4.1 Processo de privatização no Estado Brasileiro

Nos anos 90, o jornal Financial Times publicou um artigo mencionando o potencial do Brasil em levar recursos para o país (FILHO; LIMA, 1998). Assim, poderia garantir o equilíbrio fiscal até as ditas reformas estruturais surtisserem efeito.

Na historia recente do Brasil, observa-se que a intervenção do Estado para a industrialização brasileira foi fundamental (BARBOSA, 2004). A partir de 1930, era de comum entendimento que o Estado deveria intervir na economia para corrigir eventuais falhas de mercado, impulsionando o processo de industrialização.

Já em 1967, houve uma reestruturação administrativa das estatais brasileiras, para que pudessem ser competitivas em relação às empresas privadas. A grande saída foi descentralizar administrativamente a tomada de decisões, que aconteceu por meio de subsidiárias do setor (BARBOSA, 2004).

Durante a ditadura militar, exatamente no governo Figueiredo, foi criada uma Comissão Especial de Desestatização que ficou responsável pelo então projeto de desestatização (BARBOSA, 2004). Acontece que este foi um fracasso, somente 20 empresas foram desestatizadas, quando na realidade estavam sendo reprivatizadas, não há noticia de nenhuma empresa genuinamente estatal foi incluída no processo.

O autor Werneck citado por Rangel Barbosa (2004, p. 136) lembra que:

Em novembro de 1985, já depois do fim do governo militar, uma nova legislação foi aprovada, mudando os procedimentos do processo de privatização. Um novo Conselho Interministerial de Privatização foi criado, encabeçado pelo Ministro do Planejamento e formado pelos ministros da Fazenda, da Desburocratização, da Indústria e do Comércio, bem como pelos ministros responsáveis pelas empresas escolhidas para serem privatizadas. O conselho deveria identificar os casos de privatização de acordo com os novos balizamentos legais. Restrições à transferência direta do controle a investidores estrangeiros foram mantidas, mas não a proibição de aquisição posterior de controle. No final de 1986, os procedimentos foram novamente mudados. O conselho ganhou maior poder executivo.

Inspirado nos bem sucedidos programas europeus, o governo do presidente Sarney teve um problema enorme com endividamento externo do Brasil, sendo que grande parte deste débito teve origem nas empresas estatais (BARBOSA, 2004). Muitas destas empresas não investiam na própria estrutura, mas sim para alimentar todo o governo federal.

No governo do presidente Fernando Collor, em 1990, a medida provisória 115, mais tarde a Lei 8.031, instituiu o Programa Nacional de Desestatização (PND), um dos passos importantes do governo brasileiro em desregulamentar e liberalizar o mercado.

O PND faz parte de uma política econômica do Estado brasileiro, um fenômeno jurídico-econômico na sua essência, sendo que o seu primeiro fundamento foram os estudos dos teóricos dessas duas áreas de conhecimento, na busca de uma compreensão mais lúcida da complexidade que o processo demanda (BARBOSA, 2004).

Nos anos de 1990, atravessávamos não só uma transição política, mas também, uma transição econômica, o modelo de desenvolvimento econômico vigente, estava falido (MUIINHOS, 1990). O então modelo estatal tinha o cunho de alavancar a economia com os seus investimentos em energia, transportes, comunicação, química, celulose, siderurgia, dentre outros setores estratégicos brasileiros.

Boa parte da discussão sobre o processo de privatização no Estado brasileiro tem se concentrado na avaliação das condições em que vem sendo vendidas as participações do Estado no capital das empresas estatais (PINHO; SILVEIRA, 1998).

O movimento de privatização no Brasil não aconteceu de maneira isolada. Parte dela faz parte da contextualização de um novo paradigma mundial. Diversos governos estrangeiros estavam em processo ou já haviam terminado seus próprios planos de privatização

(BARBOSA, 2004). Esta realidade mundial foi de extrema importância nos quais se desenvolveria o Programa Nacional de Desestatização.

Sobre o assunto, o Marcelo Muinhos (1990, p.50) entende que:

O II P.N.D. (75-79) talvez tenha sido o mais ousado projeto econômico realizado no Brasil e representou o auge da intervenção estatal na economia. O plano pretendia e em grande parte conseguiu não apenas mudar os setores líderes da acumulação (do setor de bens de consumo duráveis para o setor de bens de capital e intermediários), mas também alterar a orientação da demanda.

De responsabilidade da União, iniciou-se o PND que juntamente com uma Comissão Diretora, subordinada ao Presidente da República, a ser executado pelo BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, nomeado gestor do Fundo Nacional de Desestatização, destinado à privatização de empresas controladas pela União Federal (FERREIRA; AMARAL, 1995).

Durante o processo de desestatização brasileira na década de 90, a resistência ao PND era vista como natural de todo o processo e fator positivo de uma sociedade que se pretendia ser pluralista, assim, devendo conviver com diversos fluxos de ideias (BARROS, 1996). As reservas e reticências eram decorrentes de um longo período de uma conturbada história política brasileira, sendo imprescindíveis os debates por seus representantes e não apenas considerá-los primitivos ou inimigos da nação.

Sabe-se que o conceito de privatização é confuso e provoca grandes reações políticas. A Lei 8.031/90 preferiu conceituar a privatização, dispondo que a privatização apenas a transferência de empresas da propriedade do Estado para o setor privado.

Para Roberto Ferreira e Adriano Amaral (1995), analisando os números oficiais do processo de venda das estatais, observa-se uma verdadeira decepção no que diz respeito os objetivos preconizados no art. 1º da Lei 8.031/90. Sustentam que o modelo adotado não reduziu o déficit interno mobiliário, tampouco proporcionou a democratização da propriedade do capital das empresas inseridas no programa, ou mesmo, a modernização das indústrias brasileiras, com o aumento da competitividade. Sabe-se que as alienações feitas no Brasil favoreceram notadamente os grupos econômicos existentes no país, notadamente o setor

bancário e os grandes empresários que ocupavam os mesmos espaços das empresas desestatizadas. Atualmente, a citada lei de desestatização encontra-se revogada.

O programa brasileiro teve fontes sólidas dos modelos de privatização europeias, mas trouxe marcantes características do modelo de programa de privatização argentino. O governo brasileiro permitiu que os investidores utilizassem diversos tipos de títulos públicos, aceitos pelo seu valor nominal, na aquisição das estatais brasileiras, gerou uma grande controversa inovação, na medida em que esses títulos foram batizados de “moedas podres” (BARBOSA, 2004).

Seguindo o raciocínio das ditas “moedas podres”, os autores Ferreira e Amaral (1995, p. 101) sustentam que:

Os diversos títulos aceitos como “*moedas de privatização*” não conservavam os respectivos valores de face, uma vez vencidos, não foram devidamente honrados, sendo objeto de varias renegociações. A liquidez dos títulos não existe oficialmente, somente no mercado secundário em que valem uma fração dos valores nominais, chegando mesmo a 80% de deságio. Os valores são assim determinados pelas diversas instituições bancárias, detentoras da maior parte dos títulos de privatização circulantes no mercado, especialmente Certificados de Privatização, Títulos da Dívida Agrária e Debêntures da SIDERBRÁS. Portanto, o processo de desestatização é o único “*mercado*” que os aceita pelos valores nominais ao par com a moeda corrente.

Com o *impeachment* do presidente Fernando Collor, e a chegada do presidente Itamar Franco, mesmo não sendo do gosto do último, o processo de privatização foi levado à frente, mas com novos parâmetros (BARBOSA, 2004). Disposta em financiar as reformar brasileiras, a “sociedade” econômica internacional, fez com que a maioria das empresas desestatizadas fosse do ramo siderúrgico (64%), do setor petroquímico (22%), de fertilizantes (5%), entre outros.

Com a posse do presidente Fernando Henrique Cardoso, em 1994, todos os interessados esperavam um ritmo mais célere às privatizações. Acontece que houve muitas críticas ao governo anterior, e ainda, à sugestão de Cardoso de colocar a venda a Companhia do Vale do Rio Doce e da Telebrás (BARBOSA, 2004). No fim da historia, prevaleceram as expectativas e aconteceu o maior processo de privatização experimentada pelo Brasil. Entre 1995 a 2002, a receita da venda das estatais. Sabe-se, ainda, que a maior fonte de

financiamento para as políticas econômicas do governo do presidente Fernando Henrique foi a venda das empresas dos setores de energia elétrica, de transportes, distribuidoras de gás, saneamento, instituições financeiras e as de telecomunicações.

Os recursos empregados com os valores obtidos pela privatização no Brasil são analisados pelos estudiosos, Filho e Lima (1998, p.86), que observam:

As contas públicas dos estados e municípios brasileiros deterioraram-se sensivelmente a partir de novembro de 1997, com o déficit público (no conceito nominal, fluxos dos últimos 12 meses), nessas esferas de Governo, passando de 2,79% do PIB em outubro daquele ano para 3,02% em novembro, 3,66% em dezembro, 3,68% em janeiro, 3,70% em fevereiro e 3,73% em março de 1998 como porcentagem do PIB (...).

O problema acontece sempre que as receitas de privatização tenham qualquer outra utilização diferente do abatimento de dívidas reconhecidas como tal pelo BACEN, responsável pelo cálculo. Essas dívidas são reconhecidas como tal porque eventuais passivos (uma dívida com empreiteira, por exemplo) não apropriados pelo Bacen não são contabilizados como abatimento de dívidas quando pagos (...).

A conta para o aumento do déficit não é complexa. Se um determinado governo colocar a venda um empresa do estado, e com os recursos obtidos com a venda, resolve aplicar no pagamento do funcionalismo público, ou realiza obra de pavimentação, ou ainda, paga uma dívida não explicitada no cálculo da dívida líquida do Bacen – BANCO CENTRAL DO BRASIL, aqueles recursos serão contabilizados como uma fonte de financiamento (empréstimo, por exemplo), e não como uma receita *stricto sensu*, o caso de uma receita tributária (FILHO; LIMA, 1998). Assim, há um encolhimento no ativo da empresa (estatal), sem a diminuição de passivo (entende-se, dívida).

Um exemplo brasileiro é o caso da empresa Acesita, que foi privatizada em outubro de 1992. Enquanto estatal acumulava prejuízos anuais, e no ano que foi privatizada, o déficit foi de US\$ 100 milhões. Segundo Wilson Brumer³ (1997) afirma que a Acesita no poder do

³ Wilson Nélio Brumer é administrador de empresas. Iniciou sua carreira como técnico em Economia e Finanças, em 1976, na Companhia Vale do Rio Doce, onde chegou, em 1990, ao cargo de diretor-presidente. Deixou a Vale em 1992, para assumir a presidência da Acesita, logo após a privatização da empresa. Ocupou também os cargos de presidente do Conselho de Administração da Aço Minas Gerais S. A. (Açominas) e de presidente da Cia. Siderúrgica de Tubarão (CST).

Estado, corria o risco de ser liquidada. Argumenta-se que o Estado brasileiro não teria condições de investir na siderurgia e nem seria uma prioridade do Brasil.

Quando a Acesita era estatal, podia conviver com os prejuízos, mas enquanto privado, é inadmissível. Em 1993, a empresa já apresentou resultados positivo repetidos em 1994 e 1995. No ano de 1996, o resultado foi muito mais modesto, mas obteve um pequeno lucro (BRUMER, 1997). Historicamente, após a privatização, a citada empresa não teve mais resultados negativos. Cresceu e colocou como uma das principais empresas do setor siderúrgico brasileiro.

O PND faz parte de uma política econômica do Estado brasileiro, um fenômeno jurídico-econômico na sua essência, sendo que o seu primeiro fundamento foram os estudos dos teóricos dessas duas áreas de conhecimento, na busca de uma compreensão mais lúcida da complexidade que o processo demanda (BARBOSA, 2004).

Nos anos de 1990, atravessávamos não só uma transição política, mas também, uma transição econômica, o modelo de desenvolvimento econômico vigente, estava falido (MUIINHOS, 1990). O então modelo estatal tinha o cunho de alavancar a economia com os seus investimentos em energia, transportes, comunicação, química, celulose, siderurgia, dentre outros setores estratégicos brasileiros.

O movimento de privatização no Brasil não aconteceu de maneira isolada. Parte dela faz parte da contextualização de um novo paradigma mundial. Diversos governos estrangeiros estavam em processo ou já haviam terminado seus próprios planos de privatização (BARBOSA, 2004). Esta realidade mundial foi de extrema importância nos quais se desenvolveria o Programa Nacional de Desestatização.

Sobre o assunto, o Marcelo Muinhos (1990, p.50) entende que:

O II P.N.D. (75-79) talvez tenha sido o mais ousado projeto econômico realizado no Brasil e representou o auge da intervenção estatal na economia. O plano pretendia e em grande parte conseguiu não apenas mudar os setores líderes da acumulação (do setor de bens de consumo duráveis para o setor de bens de capital e intermediários), mas também alterar a orientação da demanda.

De responsabilidade da União, iniciou-se o PND que juntamente com uma Comissão Diretora, subordinada ao Presidente da República, a ser executado pelo BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, nomeado gestor do Fundo Nacional de Desestatização, destinado à privatização de empresas controladas pela União Federal (FERREIRA; AMARAL, 1995).

Durante o processo de desestatização brasileira na década de 90, a resistência ao PND era vista como natural de todo o processo e fator positivo de uma sociedade que se pretendia ser pluralista, assim, devendo conviver com diversos fluxos de ideias (BARROS, 1996). As reservas e reticências eram decorrentes de um longo período de uma conturbada história política brasileira, sendo imprescindíveis os debates por seus representantes e não apenas considerá-los primitivos ou inimigos da nação.

Em seu artigo recente, a professora Maria Tereza Fonseca Dias (2012, p.59) sustenta que:

O movimento da Reforma Administrativa gerencial, ao contrário, dos anteriores, é transnacional, sobretudo nos países da periferia do sistema mundial. Os proponentes das reformas administrativas – governo, estudiosos técnicos reformistas – alegam que essa “coincidência” de modelos se deve a um consenso em torno da melhor ideia do que seja administrar o Estado, que gravita na apregoada ideia Administração Pública gerencial; afirmam ainda que esses modelos semelhantes de reformas derivam de fenômenos ainda maiores, como a globalização e a formação de blocos econômicos em todo o mundo. Um outro grupo de críticos atribuiu a identidade das Reformas Administrativas a uma “imposição” do FMI (Fundo Monetário Internacional), sobretudo àqueles países em desenvolvimento, dependentes de financiamento e investimentos do Fundo, como seria o caso do Brasil.

Sabe-se que o conceito de privatização é confuso e provoca grandes reações políticas. A Lei 8.031/90 preferiu conceituar a privatização, dispondo que a privatização apenas a transferência de empresas da propriedade do Estado para o setor privado.

Para Roberto Ferreira e Adriano Amaral (1995), analisando os números oficiais do processo de venda das estatais, observa-se uma verdadeira decepção no que diz respeito os objetivos preconizados no art. 1º da Lei 8.031/90. Sustentam que o modelo adotado não reduziu o déficit interno mobiliário, tampouco proporcionou a democratização da propriedade do capital das empresas inseridas no programa, ou mesmo, a modernização das indústrias

brasileiras, com o aumento da competitividade. Sabe-se que as alienações feitas no Brasil favoreceram notadamente os grupos econômicos existentes no país, notadamente o setor bancário e os grandes empresários que ocupavam os mesmos espaços das empresas desestatizadas.

Assim, com bases teóricas sólidas e diversos exemplos internacionais, desenvolve-se a retirada do Estado brasileiro da economia de mercado.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste artigo, houve uma abordagem breve, porém precisa na digressão conceitual e de fatos históricos da privatização no mundo e no Brasil.

Fatos históricos foram suscitados e apresentados, no intuito de demonstrar a significativa mudança estrutural, no então Estado Social. Ficou demonstrado que após algumas convulsões políticas e sociais, frente ao crescente déficit da máquina Estatal, vislumbrou-se a impossibilidade dos governos de arcarem com a conta.

A ruptura do então provedor Estado para uma filosofia neoliberal, trouxe vários desconfortos ideológicos para as diversas regiões do globo. Restava saber, se os fenômenos da privatização se assemelharam, ou se continham os mesmos parâmetros ideológicos de desestatização em todos continentes.

Se os questionamentos pragmáticos eram os mesmos.

Se os sintomas da “doença” eram radiantes, e ainda, se a profilaxia atendia a todos os “acamados”.

Pelo breve estudo apresentado, não resta dúvidas que o “mal” que padecia o Estado na metade do século passado se assemelhava a uma epidemia global. O modelo apresentado pós-guerra revelou-se pouco eficiente do ponto de vista financeiro.

O Estado não era competitivo e não dispunham de receitas para investir nas próprias empresas, muitas vezes prestes a liquidação.

O tema não se exauriu. Muito pelo contrario, há polêmicas envolvendo a atuação do Estado na condução do processo de privatização. O farto material nacional disponível traz a questão do sucateamento proposital e venda a menor, das empresas estatais para a iniciativa privada. Mas, em contrapartida, na literatura jurídica a pouca abordagem sobre o tema. Encontramos ricas análises e discussões em material das áreas das ciências econômicas e administrativas. A doutrina jurídica nacional é mais técnica e fugaz no tratar o processo de administração não como um fenômeno de mudança paradigma complexo que alterou as bases do dito Estado Social ou provedor.

Para tanto, temos que acompanhar de perto e nos questionar sobre o real limite do Estado na atuação do mercado econômico ou empresarial. A atual crise que assola boa parte da Europa põe em cheque algumas das poucas empresas estatais existentes em todo continente Europeu. O Estado já ofegante, não consegue honrar com suas dividas. Administrar o déficit.

Não se fala em Estado provedor ou social, como a 40 ou 50 anos atrás.

O doente é o mesmo, mas me parece que a enfermidade não foi curada por completa. Como dizem os médicos, a doença “foi mal curada”.

Assemelha-se ao uso de antibiótico por um ser humano. O prazo certo da dose prescrita é de 14 dias, nem a mais, nem a menos. Atualmente, não temos unanimidade de entendimento no que tange as benesses almejadas pelo processo de privatização do Estado. Dito isto, será que o “antibiótico” prescrito a época foi suficiente para aquele “doente” Estado? E ainda, será que o prazo e a quantidade da dose foi acertada? Teremos que esperar mais alguns anos para podermos observar com mais clarezas, os reflexos desta mudança significativa na estrutural do Estado.

6 REFERÊNCIAS

BARBOSA, Rangel Garcia. Uma análise do Programa Nacional de Desestatização. **Revista do Legislativo**, Belo Horizonte, v. 17, p. 31-38, jan./mar. 1997.

BARROS, Antonio Teixeira de. O discurso da Folha de S. Paulo sobre a privatização no Brasil. **Revista Brasileira de Comunicação - INTERCOM**, São Paulo, vol. 19, n° 1, p. 89-105, jan./jun 1996.

BRASIL. Lei 8.031/90. **Vademecum universitário de direito RIDEEL**. 10. Ed. São Paulo: RIDEEL, 2010 p. 617-646.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). **Vademecum universitário de direito RIDEEL**. 10. Ed. São Paulo: RIDEEL, 2010, p. 23-94.

BRUMER, Wilson. Estado tem novo papel com as privatizações. **Revista da Faculdade de Direito**, Belo Horizonte, v. 7, n° 13 e 14, p. 126-149, 1° e 2° sem. 2004.

DIAS, Maria Tereza. O cidadão e a administração pública nas reformas administrativas brasileiras: ensaio jurídico-historiográfico. In: MURTA, Antônio Carlos Diniz; LEAL, André Cordeiro (Coord.). **A tensão entre o público e o privado: ensaios sobre os paradoxos do Projeto Constitucional Brasileiro**. Belo Horizonte: Arraes editora, 2012. p. 47-69.

FERREIRA, Roberto dos Santos; AMARAL, Adriano Benayondo. Privatização: Aspectos econômicos e jurídicos. **Departamento de Ciências Jurídicas – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, n° 6, p. 99-112, 1995.

FILHO, Jair do Amaral; LIMA, Edilberto Carlos Pontes. Privatização e ajuste fiscal no Brasil. **Ensaio da Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser**, Porto Alegre, v. 19, n° 2, p. 62-91, 1998.

GUERRA, Silvio B.; NETTO, João O.. Privatização e desenvolvimento econômico (II). **Conjuntura Econômica**, Rio de Janeiro, v. 45, n° 7, p. 83-93, jun. 1991.

KOBYLKO, Carlos. Privatização Revisitada: Um enfoque teórico e empírico. **Revista Brasileira de Mercados de Capitais - Rbmec**, Rio de Janeiro, v. 16, n° 42, p. 15-26, jan./jun. 1991.

MUINHOS, Marcelo Kfoury Muinhos. A privatização e a questão do Estado. **Caderno de Economia**, Belo Horizonte, v. 3, n° 3, p. 49-53, out. 1990.

PRADO, Sérgio. Duas décadas de privatização: um balanço crítico. **Economia e Sociedade – Instituto de Economia (Unicamp)**, Campinas, p. 39-79, jun. 1998.

PINHO, Marcelo; SILVEIRA, José Maria F. J. da. Privatização e estratégias corporativas: Uma análise da experiência brasileira no período 1990-1994. **Revista do Departamento de Ciências Economicas da UFMG**, Belo Horizonte, v. 8, n° 2, p. 109-129, dez. 1998.

RBC. Privatização: A chave para a modernização da economia. **Revista Brasileira de Contabilidade**, Brasília, v. 19, n° 73, p. 22-31, nov. 1990.

SILVA, Almiro do Couto e. Privatização no Brasil e o novo exercício de funções públicas por particulares. Serviço público “À Brasileira”. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, p. 45-74, Out./Dez. 2002.