



CADERNO DA

REFORMA ADMINISTRATIVA

34. O desmonte do Estado por meio das privatizações e desnacionalização das empresas estatais federais

Brasília, Fevereiro de 2022

Expediente

Autor:

William Nozaki

Professor de economia e ciência política da Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo (FESPSP) e diretor técnico do Instituto de Estudos Estratégicos de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (INEEP).

Realização:

Fórum Nacional Permanente de Carreiras Típicas de Estado (Fonacate) (Fevereiro, 2022)

Diagramação:

Diego Feitosa

As opiniões aqui emitidas são de responsabilidade dos autores e colaboradores.

Apoio:



Servir

Frente Parlamentar Mista em Defesa do Serviço Público.

Presidente: Deputado Federal Professor Israel Batista (PV-DF)

O desmonte do Estado por meio das privatizações e desnacionalização das empresas estatais federais

William Nozaki¹

Resumo

Todos os países que passaram por processos de modernização tardia – que se industrializaram e se urbanizaram ao longo do século XX – contaram com a forte articulação entre Estado e mercado em seus processos de desenvolvimento. As principais justificativas para o ativismo do Estado decorrem da falta de apetite do setor privado para entrar em áreas que exigem maiores riscos e menores retornos; a existência de setores caracterizados por apresentar economias de escala e dinâmicas oligopólicas; o controle sobre recursos naturais estratégicos e/ou escassos.

Em países em desenvolvimento, o Estado teve que assumir a responsabilidade por investimentos diretos nas áreas de infraestrutura, indústria de base e serviços de utilidade pública com o objetivo de promover a industrialização e à luz dos limites do setor privado para arcar com os condicionantes inerentes a grandes projetos e obras. Uma característica peculiar da debilidade do setor privado doméstico em países periféricos foi, historicamente, a existência de um pequeno e ineficiente mercado de capitais para assegurar o financiamento dessas atividades econômicas. Sendo assim, coube ao Estado realizar tais tarefas por meio de seu Sistema Financeiro Público (SFP).

Além disso, a intervenção estatal se impôs como prioritária naqueles setores em que, por motivos produtivos e técnicos, a produção eficiente requeria uma redução no número de firmas com consequente

ampliação nas escalas de produção. Isso posto, as empresas públicas expandiram-se naqueles setores onde o nível tecnológico exigia a atuação intensiva do poder público, como os setores de petróleo e gás, energia elétrica e outros serviços urbanos. Dessa vez coube ao Estado enfrentar tais desafios por meio da composição de seu Sistema Produtivo Estatal (SPE).

O “estatismo” não nasce, portanto, como uma questão política ou ideológica, mas como uma necessidade de suprir a lacuna deixada pela iniciativa privada; do mesmo modo, as “empresas estatais” não são a causa da falta de concorrência em determinados segmentos, pelo contrário, elas surgem exatamente para desbravar os desafios de setores que são inerentemente e previamente oligopolizados.

Mas no Brasil, entre 2016 e 2021 o número de empresas estatais federais caiu de 228 para 159, caracterizando uma das mais intensas ondas de privatizações na história do país. Desde 2019, o atual Ministro da Economia tem intensificado suas declarações, reafirmando a centralidade do desmonte do Estado e das empresas estatais na agenda do governo. A ofensiva no discurso, entretanto, não necessariamente reflete os obstáculos reais que o governo vem enfrentando na prática para levar adiante sua reforma silenciosa do Estado e das empresas estatais.

Do ponto de vista dos projetos concluí-

1 Professor de economia e ciência política da Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo (FESPSP) e diretor técnico do Instituto de Estudos Estratégicos de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (INEEP).

dos, o processo de desestatizações se concentrou fundamentalmente no setor de petróleo e energia e se configurou não apenas como um processo de *privatização*, mas de *desnacionalização*, com destaque para a intensificação da entrada de players globais, vários deles, ironicamente, empresas estatais em seus próprios países, como nos EUA, China, Inglaterra, Alemanha, Noruega e Índia.

Assim, considerando esse ambiente histórico e institucional, toda tentativa excessivamente célere de enxugamento do arranjo que propiciou nosso desenvolvimento por meio de desestatizações carrega junto consigo riscos de desorganização do funcionamento do mercado e da própria sociedade. Um exemplo recente chama a atenção: o desmonte da Petrobras, como empresa integrada, com o objetivo de abrir o mercado para *players* e *traders* internacionais, trouxe consigo uma política de preços norteada pelo mercado financeiro, que impôs a imprevisibilidade sobre os valores da gasolina, do diesel e do gás de cozinha; além disso, uma política de refino orientada para a importação de derivados que impôs a imprevisibilidade sobre os valores do frete, da logística e do transporte de cargas em geral.

O resultado: instabilidade social e aprofundamento da recessão econômica. Noutras palavras, a desestatização está longe de vir, automaticamente ou naturalmente, acompanhada de menores preços ou mais eficiência na oferta de produtos e serviços. Aliás, é exatamente por esse conjunto de motivos que, passada a onda de privatizações que marcou a década de 1990, mais recentemente o que se tem observado no

mundo, tanto em economias desenvolvidas quanto em países em desenvolvimento é a reabertura do debate sobre a importância da estatização ou da reestatização em setores estratégicos para as respectivas estruturas produtivas sociais em cada caso concreto.

Como se pode notar, o processo de retomada das capacidades estatais ocorre em países com governos das mais diferentes matizes ideológicas. O que tem determinado tais decisões são alguns fatores comuns a todas essas experiências: (i) a prioridade do pagamento de dividendos para os acionistas substitui o investimento na melhoria e na manutenção dos serviços para a população; (ii) o aumento no preço dos produtos e serviços negociados, acompanhado da negligência com relação à ampliação ou universalização do acesso; (iii) a falta de ganhos em eficiência e qualidade, acompanhada da perda de soberania ou autonomia nacional.

Nesse sentido, os efeitos concretos das privatizações tal como tem acontecido no Brasil atualmente caminham na contramão do que tem ocorrido nas economias centrais e no caminho oposto do que determinam os princípios e os aspectos programáticos da Ordem Econômica promulgada com a Constituição Cidadã de 1988. As empresas estatais são parte do arranjo econômico-institucional que viabilizou o desenvolvimento brasileiro, integram o patrimônio nacional, portanto, devem ser resguardadas com o máximo de lisura a fim de não se perderem os instrumentos necessários para a retomada do crescimento econômico no país.

Sumário

1. Introdução.....	6
2. As privatizações nos governos Temer e Bolsonaro (2016-2021).....	7
3. Os desinvestimentos da Petrobras	11
4. A tentativa de desestatização da Eletrobras	15
5. O encolhimento do Banco do Brasil e da Caixa Econômica Federal	19
6. O esvaziamento do BNDES	21
7. As concessões em infraestrutura, transporte e logística.....	23
8. Privatização do saneamento básico	27
9. Considerações Finais	27
Referências	30



1. Introdução

Todos os países que passaram por processos de modernização tardia – que se industrializaram e se urbanizaram ao longo do século XX – contaram com a forte articulação entre Estado e mercado em seus processos de desenvolvimento.

Se a primeira revolução industrial inglesa foi marcada pela dinâmica concorrencial do *laissez-faire*, todas as ondas de avanço produtivo ocorridas posteriormente tiveram que enfrentar pelo menos três desafios: (i) acelerar o salto industrial a partir de estratégias de *catch-up*; (ii) desbravar fronteiras mais avançadas de desenvolvimento tecnológico e inovação; (iii) enfrentar desafios mais complexos relacionados à necessidade de maior concentração e centralização de capitais para o financiamento de longo-prazo dessas atividades.

Desse modo é que, a partir da segunda revolução industrial, o papel do Estado – como agente planejador, investidor e financiador – toma forma e assegura a modernização de países como EUA, Alemanha, França, Japão, Rússia e Coreia, entre outros. Nenhuma das atuais dez maiores economias do mundo alcançaram lugar relevante sem contar com a consolidação de suas *capacidades estatais*.

As principais justificativas para o *ativismo do Estado* decorrem da falta de apetite do setor privado para entrar em áreas que exigem maiores riscos e menores retornos; a existência de setores caracterizados por apresentar economias de escala e dinâmicas oligopólicas; o controle sobre recursos naturais estratégicos e/ou escassos.

Em países em desenvolvimento, o Estado teve que assumir a responsabilidade por investimentos diretos nas áreas de infraestrutura, indústria de base e serviços de utilidade pública com o objetivo de promover a industrialização e à luz dos limites do setor privado para arcar com os condicionantes inerentes a grandes projetos e obras. Uma

característica peculiar da debilidade do setor privado doméstico em países periféricos foi, historicamente, a existência de um pequeno e ineficiente mercado de capitais para assegurar o financiamento dessas atividades econômicas. Sendo assim, coube ao Estado realizar tais tarefas por meio de seu Sistema Financeiro Público (SFP).

Além disso, a intervenção estatal se impôs como prioritária naqueles setores em que, por motivos produtivos e técnicos, a produção eficiente requeria uma redução no número de firmas com conseqüente ampliação nas escalas de produção. Isso posto, as empresas públicas expandiram-se naqueles setores onde o nível tecnológico exigia a atuação intensiva do poder público, como os setores de petróleo e gás, energia elétrica e outros serviços urbanos. Dessa vez coube ao Estado enfrentar tais desafios por meio da composição de seu Sistema Produtivo Estatal (SPE).

No Brasil, não haveria crédito de longo-prazo para a indústria, crédito imobiliário para habitação e crédito agrícola para agricultura familiar e em geral sem a ação, respectivamente, do BNDES, da Caixa Econômica Federal e do Banco do Brasil; do mesmo modo, não haveria soberania nacional, segurança energética e garantia de abastecimento do mercado interno sem a atuação dos grupos Petrobras e Eletrobras, apenas para ficar nas mais significativas empresas estatais brasileiras em operação.

No caso do Brasil, entre 1930 e 1980 o Estado constituiu formas superiores de organização da economia de mercado no país, a partir do *sistema produtivo estatal* (SPE) e do *sistema financeiro público* (SFP). O Estado brasileiro capitaneou e coordenou a industrialização, soldando a articulação entre empresas estatais, empresas privadas nacionais e empresas privadas internacionais, com destaque para a Petrobras e o BNDES, duas instituições que sobreviveram ao longo da travessia do projeto de construção e modernização nacional. A

coalização política que permitiu a modernização industrial emergiu de uma aliança entre o empresariado nascente, os trabalhadores em formação, os estamentos burocráticos estatais, alguns grupos militares e lideranças intelectuais progressistas.

Tal congregação se deu em torno de uma diretriz, qual seja: **a formação, o desenvolvimento e a consolidação do capitalismo brasileiro não poderiam acontecer por forças espontâneas e naturais do mercado, mas necessitaria da atuação do Estado como indutor, planejador, regulador e empresário.** Aliás, como aconteceu em todas as experiências de capitalismo desenvolvido (dos EUA à China, passando por França, Alemanha, Japão, Rússia, Coreia e tantos outros).

O “estatismo” não nasce, portanto, como uma questão política ou ideológica, mas como uma necessidade de suprir a lacuna deixada pela iniciativa privada; do mesmo modo, as “empresas estatais” não são a causa da falta de concorrência em determinados segmentos, pelo contrário, elas surgem exatamente para desbravar os desafios de setores que são inerentemente e previamente oligopolizados.

2. As privatizações nos governos Temer e Bolsonaro (2016-2021)

Entre 2016 e 2021 o número de empresas estatais federais caiu de 228 para 159, caracterizando uma das mais intensas ondas de privatizações na história do país. Desde 2019, o atual Ministro da Economia tem intensificado suas declarações, reafirmando a centralidade do desmonte do Estado e das empresas estatais na agenda do governo. Depois de reafirmar em entrevistas que “gostaria de vender tudo e reduzir a dívida”, Paulo Guedes insinuou que Bolsonaro já começava a ter “simpatia inicial” pela venda de empresas estratégicas como a Petrobras e sinalizou que estaria em curso um processo silencioso no qual “tem empresas que serão privatizadas que vocês

nem imaginam”.

A ofensiva no discurso, entretanto, não necessariamente reflete os obstáculos reais que o governo vem enfrentando na prática para levar adiante sua reforma silenciosa do Estado e das empresas estatais.

A própria institucionalidade responsável pelo desmonte do Estado se mostra pouco clara, de um lado, há a Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimentos, vinculada à Secretaria de Governo; criada ainda no governo Temer, essa instância é responsável pela gestão de vários projetos e modelos de vendas de ativos estatais, tais como arrendamento, autorização para novos investimentos, cessão onerosa, partilha, concessão comum, concessão de direito exploratório, subconcessão, desestatização, dissolução com liquidação de ativos, parceria público-privada, privatização. De outro lado, há também a Secretaria de Desestatização e Desinvestimentos, ligada ao Ministério da Economia, sob a batuta de Paulo Guedes; criada no governo Bolsonaro, essa outra instância é responsável pela Coordenação e Governança das Empresas Estatais e pela Governança do Patrimônio da União. Mas na prática, entretanto, trata-se mais de uma Secretaria de articulação do que de decisão, dado que a lista de ativos vendáveis precisa ser submetida ao Conselho do PPI e aos Conselhos de Administração das empresas estatais.

Com o argumento de melhorar a gestão e enxugar o Estado, a atual equipe econômica, contraditoriamente, criou fluxogramas sobrepostos e aumentou o organograma estatal em uma demonstração flagrante de desarticulação política e ineficiência de gestão. Nada disso, entretanto, diminui a centralidade da agenda de desmonte do Estado posta em curso. Pelo contrário, o que o exemplo revela é que a ofensiva das privatizações seguirá aos solavancos, impondo novos e crescentes conflitos, daí a

importância de se observar esse quadro com mais atenção, como se tenta nas linhas abaixo.

O PPI foi iniciado em setembro de 2016 e se propôs a transferir para a iniciativa privada 175 ativos públicos em 10 setores estratégicos, totalizando R\$ 287,5 bilhões. As áreas elencadas como prioritárias foram: ferrovias, rodovias, aeroportos, portos, geração hidrelétrica, distribuição de energia, transmissão de energia, mineração, óleo e gás e outros segmentos.

Ao final do governo Temer os resultados indicavam a condução de 91 processos de venda de ativos públicos nos 10 segmentos prioritários elencados acima, mobilizando cerca de R\$ 144,3 bi, o que significa que 52% dos projetos foram levados à cabo e 50,1% do valor estimado foi alcançado. As concessões foram responsáveis pela entrada de R\$ 46,4 bi, enquanto as privatizações responderam por cerca de R\$ 97,9 bi.

A combinação de muitos ativos e setores envolvidos, mas com poucos projetos concluídos, foi sintoma do descompasso entre a voracidade política e a ineficiência de gestão que acompanham o programa desde o seu nascedouro.

Do ponto de vista dos projetos concluídos, o processo de desestatizações se concentrou fundamentalmente no setor de petróleo e energia e se configurou não apenas como um processo de *privatização*, mas de *desnacionalização*, com destaque para a intensificação da entrada de players globais como EUA, China, Inglaterra, Alemanha, Noruega e Índia.

No que se refere aos projetos prorrogados, tratavam-se fundamentalmente de concessões ordinárias de ferrovias e portos, no primeiro caso o atraso se deveu à morosidade do governo em levar adiante suas próprias propostas e no segundo caso os obstáculos passaram pelos cuidados provocados pelo escândalo dos portos envolvendo a figura de Michel Temer.

Nos projetos que permaneceram em andamento é que se concentrava o núcleo duro do PPI. Foram objeto de tentativa de transferência do público para o privado: i) cinco empresas públicas por desestatização; ii) treze aeroportos, nove rodovias e cinco ferrovias por concessão; iii) dezesseis atividades portuárias por arrendamento; iv) cinco distribuidoras de energia por privatização; v) além da realização de cinco rodadas de cessões de direito exploratório sobre minérios e duas rodadas de leilões de áreas do pré-sal, além da indicação de privatização do Sistema Eletrobras e outras empresas como Casa da Moeda, Loteria Instantânea LOTEX e a Gestão de Rede de Comunicações do Comando da Aeronáutica (COMAER).

O governo Bolsonaro tem tentado dar sequência a esse desmonte dos arranjos econômico-institucionais que viabilizaram a modernização econômica do país entre as décadas de 1930 e 1980 por meio da participação central das empresas estatais como articuladoras do investimento público e privado, nacional e internacional.

As justificativas mobilizadas para realizar as privatizações são tão arcaicas quanto contestáveis: a necessidade do ajuste fiscal, ganhos de eficiência na gestão, enfrentamento da influência da política e da corrupção no controle das empresas estatais.

Prova disso é que a equipe econômica de Paulo Guedes ampliou as frentes do desmonte, que passaram a operar por meio de: abertura de capitais; busca de parcerias; desinvestimentos; privatizações; incorporações; fusões; cisões; liquidizações; concessões; planos de demissão voluntária (PDVs).

Como já se apontou, os objetivos de tais medidas são todos eles estritamente econômico-financeiros, quais sejam: evitar que empresas estatais se tornem dependentes do Tesouro Nacional; reduzir a

dependência de subvenções nas empresas estatais dependentes do Tesouro Nacional; melhorar o desempenho operacional das empresas estatais federais, possibilitando a distribuição de dividendos para acionistas; melhorar a gestão das empresas para que sejam capazes de financiar seus investimentos com recursos próprios, sem necessidade de aportes da União.

No entanto, vale destacar, das 134 empresas estatais federais, apenas 18 tem dependência direta do Tesouro, a maioria delas concentradas em áreas de pesquisa, implantação e gestão de projetos, como é o caso da EPL, da EPE e da EMBRAPA, setores em que projetos estratégicos, envolvendo alta tecnologia e alto risco simplesmente não seriam absorvidos pela iniciativa privada. Além disso, ao contrário do que se propaga, em 2018, por exemplo, as oito principais estatais federais registraram lucro líquido conjunto de R\$ 74,3 bi, valor que representa crescimento de 132% em relação a 2017, o melhor resultado em oito anos. Tal desempenho propiciou o pagamento de R\$ 7,7 bilhões em dividendos, 37% mais que no ano anterior. Os resultados mais expressivos foram da Petrobras, com lucro líquido de R\$ 26,7 bi, seguido pelo Banco do Brasil com R\$ 15,1 bi, pela Eletrobras com R\$ 13,3 bi e pela Caixa com R\$ 10,4 bi, tudo com base em dados do Boletim das Empresas Estatais Federais.

- i. Apesar dos bons resultados, o governo estabeleceu como diretrizes e prioridades nessa área:
- ii. A coordenação da implementação do Decreto nº 9.188/2017, que trata do regime especial de desinvestimento de sociedades de economia mista, tendo como horizonte a desconstrução da ideia de empresa pública integrada e a construção, no seu lugar, da ideia de empresas concentradas estritamente em seu “core business”. O impacto se mostra, por exemplo, na redução do

quadro de pessoal das estatais. **Trata-se de adotar um padrão privado e financeirizado de governança corporativa em detrimento de um modelo estratégico e orientado para investimentos.**

- iii. A análise da viabilidade de privatização das distribuidoras de energia da Eletrobras, utilizando como justificativa central a necessidade de aumentar a distribuição de dividendos para os acionistas privados e a minimização dos aportes da União nesse setor.
- iv. A coordenação da implementação do Decreto nº 9.355/2018, que estabelece regras de governança, transparência e boas práticas de mercado para a cessão de direitos de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos pela Petrobras, com o argumento de que as grandes empresas estatais estariam excessivamente expostas à corrupção provocada por agentes políticos.
- v. A redução da alavancagem financeira e do espectro dos planos de investimentos tanto da Eletrobras quanto da Petrobras, não por acaso as duas maiores empresas produtivas estatais do país.
- vi. O fortalecimento da Comissão interministerial de governança e de administração de participações societárias da União (CGPAR), instituída pelo Decreto nº 6.021/2007 e que tem por finalidade tratar de matérias relacionadas com a governança corporativa nas empresas estatais federais e da administração de participações societárias da União.
- vii. Além da aceleração do processo de liquidação da Companhia Docas do Maranhão (CODOMAR) e da Alcântara Cyclone Space (ACS); da privatiza-

ção dos Correios, iniciada com plano de demissão voluntária, redefinição dos valores das tarifas e dos critérios de atendimento, remodelagem e enxugamento da rede de agências e realização de parceria com a Azul Linhas Aéreas; da implementação do processo de reorganização da Infraero, incluindo a venda de participações em aeroportos.

As metas e objetivos elencados, como se pode observar, são bastante ousados e conformam, em última instância, mais do que uma reforma da administração pública indireta, **trata-se de uma espécie de re-fundação do Estado brasileiro em bases ultraliberais.**

O atual governo tem ampliado a lista de ativos privatizáveis e tem acentuado o discurso ideológico em defesa das privatizações. No entanto, não tem conseguido levar adiante essas vendas, pois grande parte dos principais projetos listados no Programa de Parcerias e Investimentos (PPI) tem status em atraso por motivos variados, como se verá adiante. Para compensar, o governo tem acelerado o calendário das concessões de aeroportos, portos e ferrovias.

O último leilão para concessão de aeroportos gerou uma arrecadação de R\$ 2,377 bilhões superando as expectativas do governo em R\$ 2,158 bilhões.

Dadas as condições favoráveis ao capital privado, o leilão também foi marcado pela forte disputa e pelo forte interesse de investidores estrangeiros. Com esse processo, o número de aeroportos geridos pela iniciativa privada subiu de 10 para 22, e atualmente, sete operadoras internacionais atuam no país. A espanhola Aena venceu o disputado leilão pelo principal bloco de aeroportos. Com oferta de outorga de R\$ 1,9 bilhão, o consórcio vai administrar os aeroportos do bloco Nordeste, considerado o mais cobiçado desse certame. O que

pouco se destacou, entretanto, é que se trata de uma *empresa estatal*, para espanto dos adeptos do ultraliberalismo.

Além disso, o governo federal arrecadou R\$ 219,5 milhões com a concessão de quatro terminais portuários, três deles no Porto de Cabedelo (PB) e um no Porto de Vitória (ES). Dois consórcios formados pelas mesmas empresas — Ipiranga, Petrobras Distribuidora e Raízen — arremataram todos os portos. As áreas serão utilizadas para movimentação e armazenagem de combustível.

O consórcio Nordeste ficou com as três áreas na Paraíba por um lance de R\$ 54,52 milhões, enquanto o consórcio Navegantes arrematou a área no porto de Vitória, com lance de R\$ 165 milhões. A concessão valerá por 25 anos e pode ser renovada por 70 anos.

Por fim, a operadora logística Rumo arrematou a concessão de um trecho da ferrovia Norte-Sul, após ter oferecido pagar 2,719 bilhões de reais. A companhia, que tem como principal sócia o grupo de energia Cosan, bateu sua única concorrente no certame, a VLI, operadora logística da Vale, da Mitsui e da Brookfield, que ofertou pagar 2,065 bilhões de reais. A Rumo terá direito de operar o trecho da ferrovia, importante no transporte de commodities agrícolas e combustíveis, por 30 anos. Com o leilão, o investimento previsto no empreendimento pelo novo concessionário é de 2,7 bilhões de reais.

Os certames foram, via de regra, iniciados com valores iniciais de outorga subestimados pelo governo. No caso do setor aéreo, por exemplo, os 12 aeroportos foram ofertados por apenas R\$ 219 milhões, já no caso dos portos o valor mínimo de outorga foi estabelecido com o preço simbólico de R\$ 1,00 (um!), donde o suposto sucesso nos ágios dos leilões.

O avanço nas concessões, entretanto, não tem sido acompanhado na mesma

intensidade pelas outras modalidades de privatização e o governo encontra dificuldades políticas e de gestão para alcançar suas metas. Não há consenso entre a equipe ministerial sobre o escopo e sobre a velocidade do PPI, pelo menos cinco ministros demonstraram resistência aos planos do Ministro da Economia.

Na área de Minas e Energia (MME), a venda da Eletrobras enfrentou impasses: enquanto o Ministro Bento Albuquerque desejava um novo modelo de capitalização para a empresa, Paulo Guedes manifestava o interesse na privatização integral dos ativos da empresa elétrica.

No setor de Infraestrutura, por sua vez, apesar do avanço das concessões, o Ministro Tarcísio Gomes de Freitas sinalizou o bloqueio da venda da Empresa de Planejamento e Logística (EPL), e, na contramão das diretrizes da antiga Fazenda iniciou um processo de recomposição de vagas e de contratação de pessoal. A Empresa de Planejamento Energético (EPE) que também já esteve próxima da extinção deixou de figurar da lista de ativos privatizáveis no próximo período.

No Ministério de Ciência, Tecnologia e Comunicações houve resistências contra a venda dos Correios e a liquidação da Ceitec, empresa responsável pela produção de medicamentos e de chips de monitoramento de animais. A esse caldo se soma ainda as posições do Ministro da Secretaria de Governo que se demonstrou refratário à venda da Empresa Brasil de Comunicação (EBC).

Como se pode notar, **o processo de privatizações que já havia sido levado à cabo com dificuldades no governo Temer segue enfrentando solavancos no governo Bolsonaro, dada a falta de coesão e consenso entre os distintos grupos que compõe o governo.**

À luz desse quadro, portanto, as sistemáticas declarações de Paulo Guedes

sobre as desestatizações talvez traduza não apenas uma saudação ideológica às privatizações, mas também uma preocupação pragmática em acalmar o mercado diante de um cenário onde as entregas daquilo que se prometeu podem não acontecer com a desenvoltura esperada.

Uma vez mais, no governo Bolsonaro há que se observar com atenção a distância entre “as palavras e as coisas”, não porque tais impasses possam bloquear a agenda das privatizações, mas porque as dificuldades podem abrir flancos de resistência política, jurídica e operacional para que as forças que defendem o Estado brasileiro possam ganhar algum tempo na recomposição de seus mecanismos de resistência em favor dos bens públicos do país.

A despeito dessas tensões e contradições, no entanto, as privatizações e desnacionalizações avançaram de maneira significativa em setores e empresas com importância estratégica, macroeconômica e setorial para o país. Vejamos alguns casos selecionados.

3. Os desinvestimentos da Petrobras

Em décadas passadas a Petrobras esteve no centro do projeto de desenvolvimento do país. A petrolífera estatal brasileira teve papel decisivo, por exemplo, no crescimento econômico e na recuperação da crise iniciada em 2008. Seu plano de investimentos foi decisivo para os projetos do PAC. Sua política de conteúdo nacional foi fundamental para a reativação da indústria naval. Sua política de compras públicas foi essencial para a expansão da engenharia pesada. Sua política de pesquisa e desenvolvimento foi essencial para a descoberta do pré-sal, que permitiu a criação de um fundo social para a educação, a ciência e a saúde. Sua força de trabalho crescia, motivada pelo papel de âncora de desenvolvimento do país e de crescimento nacional e internacional da empresa, que se tornava

uma das mais importantes do mundo.

A descoberta do pré-sal garantiu soberania e segurança energética ao país e foi resultado de (i) uma visão geopolítica que tratou os recursos naturais como bens estratégicos, (ii) uma visão macroeconômica que colocou a cadeia produtiva de óleo e gás no centro de um projeto de desenvolvimento econômico, industrial e tecnológico, (iii) de uma visão microeconômica que tratou a Petrobras como empresa integrada, investidora e indutora.

Os governos Temer e Bolsonaro desafiaram o arranjo econômico-institucional exitoso que possibilitou a descoberta do pré-sal. O petróleo voltou a ser tratado como mera *commodity*, a estrutura industrial-produtiva já frágil se mostra ainda mais combatida, a Petrobras vai sendo desmontada, desestatizada e desnacionalizada. A atual política energética e petrolífera brasileira minimiza os ganhos do país e da Petrobras e maximiza os ganhos de petrolíferas estrangeiras.

A Petrobras já foi uma grande empresa integrada de energia atuando internacionalmente. Atualmente, caminha para ser uma média empresa enxuta de exploração e produção do pré-sal apenas na costa do eixo RJ-SP. A petrolífera brasileira vive dos ganhos das descobertas feitas no pré-sal, e não realizou mais nenhuma grande descoberta significativa de óleo. Se não fossem os Contratos da Cessão Onerosa de 2010, que resultaram nos campos de Búzios, Atapu e Sépia, a produção da empresa estaria em profundo declínio. As reservas provadas, que já estiveram em 12.883 MMboe em 2010, caíram para 8.815 MMboe em 2020.

Desde o golpe, a Petrobras está sendo desmontada como empresa integrada de energia. Com isso, a renda petroleira do Brasil vai sendo transferida:

i) do Estado para o mercado, por meio

das desestatizações do Sistema Petrobras e o fim da obrigatoriedade de atuar como operadora única do pré-sal;

ii) do nacional para o internacional, com as desonerações fiscais para grandes petrolíferas e o fim da cessão onerosa;

iii) do público para o privado, com a abertura para múltiplos operadores e repasses de reajustes de preços instáveis e abusivos dos combustíveis;

iv) da produção para o rentismo, com a queda de investimentos, do conteúdo local e a antecipação de pagamento para litígios de acionistas de fora;

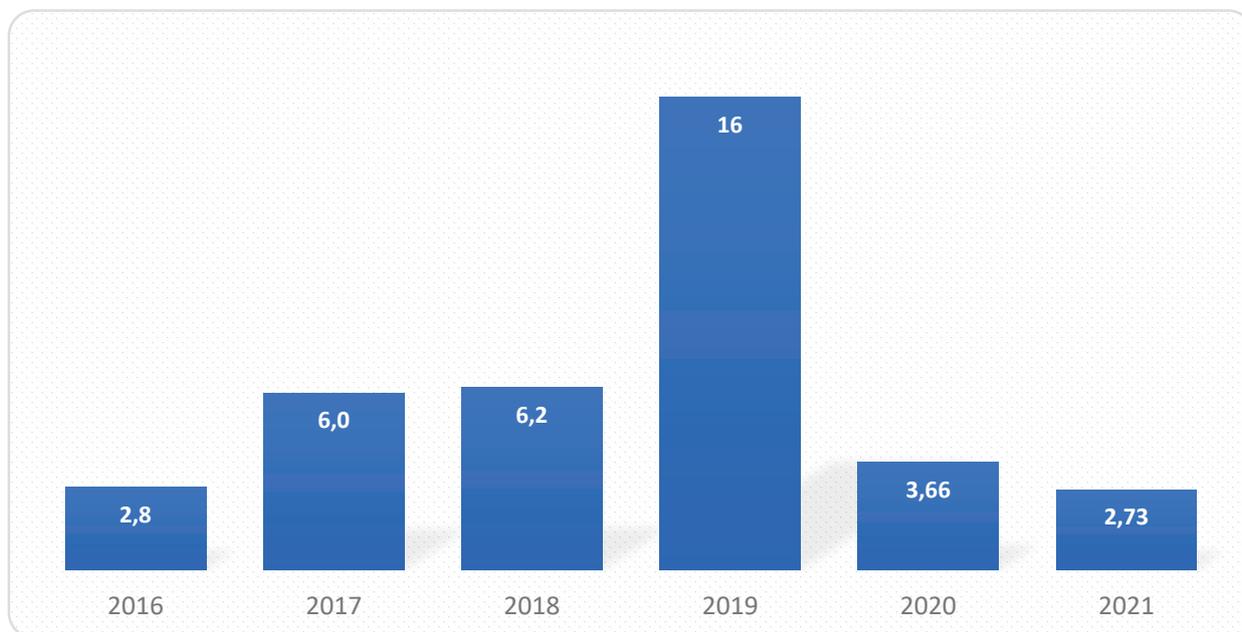
v) do longo-prazo para o curto-prazo, com leilões de óleo e gás em ritmo acelerado e os óbices ao fundo social do petróleo.

Este processo está ancorado no plano de desinvestimentos da petrolífera brasileira. Até 2021, foram vendidos ativos nos seguintes segmentos: gás e logística (Gaspetro, NTS e TAG), distribuição (BR e Liquigás), renováveis (PBio, BSBios, Guarani, Eólicas de Mangue Seco 1, 2, 3 e 4), termelétricas (térmicas Rômulo Almeida e Celso Furtado, Bahia 1, Arembepe e Muri-cy), petroquímica (Suape e Braskem), fertilizantes (Fafen-BA, Fafen-SE, Araucária Nitrogenados e UFN-III), além de campos de terra e águas rasas na área de exploração e produção. Campos maduros na Bacia de Campos estão também sendo privatizados.

Desde 2015, a Petrobras colocou, ao todo, 378 ativos em desinvestimento, 55% desses ativos já tiveram a privatização concluída, o valor total arrecadado pela Petrobras com a venda de ativos é estimado em R\$ 140,1 bilhões, a Bahia é o estado que concentra mais ativos à venda (31% do total), o *upstream* é o segmento com mais ativos em desinvestimento (86%). Além do Brasil, Reino Unido, França e Noruega são os países que concentram as principais empresas compradoras dos ativos da Petrobras.

Na comparação entre governos, Bolsonaro é o governo que mais vendeu ativos da Petrobras, além de ser o período que mais colocou ativos da companhia à venda

Gráfico 1: Trajetória do Plano de Desinvestimentos Petrobras, em US\$ bilhões (2016-2021)



Fonte: Relatórios anuais Petrobras FORM 20F. Elaboração própria.

Box 1: Privatização da RLAM - perda histórica e patrimonial

A Petrobras finalizou a venda da Refinaria Landulpho Alves e de seus ativos logísticos associados. A privatização da RLAM (BA) marca uma perda histórica e patrimonial. Histórica, pois essa foi a primeira refinaria nacional de petróleo, criada ainda na década de 1950 e impulsionada pelo sonho da soberania energética. Patrimonial, pois estima-se que a operação de US\$ 1,65 bilhão subvalorizou a refinaria em pelo menos -35% de seu valor efetivo.

Atualmente, a RLAM responde por 14% da capacidade total de refino de petróleo do Brasil, inclui quatro terminais de armazenamento e 669 km de malha dutoviária.

Contraditoriamente, sob o argumento de que as empresas estatais são ineficientes a RLAM foi vendida para um fundo soberano estatal dos Emirados Árabes, o Mubadala Capital. Equivocadamente, sob o argumento de defesa da concorrência, a venda da RLAM pode abrir espaço para a criação de monopólios internacionais na região. Esta é apenas a primeira das oito refinarias que a Petrobras pretende vender nos próximos anos, reduzindo pela metade a capacidade de refino da petrolífera brasileira e do país.

Para levar à cabo essa política de desmonte, a Petrobras tem deixado suas refinarias operando deliberadamente com capacidade ociosa e com carga de processamento, em média, de 77%. Além disso, o mercado brasileiro tem sido aberto para importadores, cuja participação no mercado cresceu cerca de 35% nos últimos anos. Com essa política, o Brasil exporta óleo cru e importa derivados, de maior valor adicionado.

Esta estratégia está associada à política de Preço de Paridade Internacional (PPI), que reajusta diesel, gasolina e gás com base no preço internacional do petróleo e na cotação do dólar. Na prática, quando o preço do petróleo aumenta, as elevações são repassadas até chegarem ao consumidor; mas quando o preço do petróleo diminui, as reduções são represadas pelos ganhos dos importadores e pelas margens de lucro de um mercado de distribuição oligopolizado nacionalmente e de um mercado de revenda cartelizado regional e localmente.

O resultado desta política de preços são combustíveis e fretes mais caros, com piora na qualidade de vida das famílias e dos trabalhadores. As greves e ameaças de greves de caminhoneiros e petroleiros, as paralisações e reivindicações de trabalhadores de aplicativos, bem como a carestia do botijão de gás e dos alimentos, guardam relação com essa desastrosa política de preços.

O ônus desse processo recai sobre os consumidores. Só em 2021, a gasolina acumula aumento de mais de 34% e o diesel, de mais de 27%. O preço médio do gás ultrapassou a casa dos R\$ 70,00. Quem paga a conta são os trabalhadores. Entre 2015 e 2019, o efetivo da companhia caiu de 56.847 trabalhadores para 46.416 trabalhadores. Quem paga a conta é o meio-ambiente, devido ao aumento na quantidade de vazamentos de óleos e derivados. Em 2018, vazaram 18,47m³ de óleos e deriva-

dos, em 2019 essa quantidade subiu para 415,34 m³, em 17 ocorrências, sobretudo em áreas offshore. Quem paga a conta é a ciência, com a redução dos investimentos em PD&I. Segundo a Energy Evaluate, a petrolífera brasileira já foi a empresa do setor que mais investiu PD&I. Entre 2014 e 2018, a Petrobras investiu US\$ 9,5 bilhões em PD&I. Em 2019, o investimento foi de US\$ 100 milhões em projetos de descarbonização e US\$ 70 milhões para projetos em energias renováveis. A empresa que já investiu em grandes clusters de articulação empresa-centros de pesquisa-governo hoje aposta em inovações a partir de start-ups. A Petrobras havia articulado redes de pesquisas com centenas de pesquisadores em mais de 70 universidades e centro de pesquisas no Brasil, ampliando as condições de pesquisa básica no país, que poderia contribuir para o desenvolvimento mais amplo, além de resolver as questões tecnológicas específicas do setor de petróleo e gás. Tudo isso está sendo desmontado depois de 2015. Em 2019, não houve projetos aprovados no Programa P&D do setor energia elétrica.

Além disso, a nova regulação para o segmento de gás natural, aprovada nesse ano (Lei nº 14.134/2020), tira a Petrobras do setor, continuando o processo de desmonte do setor, que tinha sua infraestrutura de transporte e logística, além da produção e distribuição, muito dependentes da empresa.

Haverá privatização e saída da Petrobras, que está vendendo toda sua participação nos gasodutos, abrindo suas unidades de processamento de gás, além da proibição às outras produtoras de gás de vender seu produto para a Petrobras, que também deixará de participar nas distribuidoras de gás natural. Sem a empresa âncora, os grandes consumidores esperam obter melhores resultados, aproveitando-se dos investimentos já realizados. Não há, contudo, nenhuma garantia de que serão realizados novos

investimentos necessários para a densificação da malha de gasodutos e ampliação das fontes de suprimento do gás natural.

4. A tentativa de desestatização da Eletrobras

O Brasil passou pelo maior racionamento da história em 2001. Foi um ano seco, mas a falta de investimentos na expansão da oferta de energia elétrica foi o fator determinante. Naquele período, nem a Eletrobras investia, proibida pelo governo porque seria privatizada, nem o setor privado investia, por considerar muito arriscado investir no setor elétrico. A partir de 2006, entretanto, a Eletrobras pode voltar a investir e o marco regulatório do setor foi reformulado, introduzindo leilões para contratação de energia, cujos vencedores recebem contratos de longo prazo, reduzindo o risco e facilitando a obtenção de financiamento.

O novo modelo atraiu investidores privados de empresas nacionais e estrangeiras, permitindo forte expansão no sistema energético. Até 2016, foram contratados 92 mil MW de diversas fontes de energia, com prioridade para as renováveis, embora tenha havido contratação de algumas termelétricas para garantir a segurança do abastecimento. O Brasil voltou a construir pequenas, médias e grandes hidrelétricas e foi viabilizada a contratação das energias eólicas, solar e biomassa. O Brasil não tinha praticamente nenhuma eólica instalada, e graças aos leilões está atualmente entre os sete países com maior capacidade instalada no mundo. Já temos instalados mais de 9 mil MW de usinas solares centralizadas e distribuída, o que supera a capacidade da usina hidrelétrica de Tucuruí, a segunda maior hidrelétrica brasileira.

Houve também um esforço de redução da tarifa de energia elétrica ao se condicionar a prorrogação dos contratos de concessão das hidrelétricas, antigas, com investimentos já amortizados à venda da

energia mais barata para o consumidor.

Após o golpe, o planejamento de longo prazo e a parceria entre investimento público e privado, que vinha viabilizando a expansão da oferta, com segurança para consumidores e preservando uma das matrizes energéticas mais limpas do mundo, têm sido colocados em xeque. Os planos de desinvestimento levados à cabo desde o golpe têm especial incidência no setor de energia. Das 31 empresas subsidiárias privatizadas, 21 pertencem ao setor energético, sendo 8 ligadas ao Sistema Petrobras e 13 ligadas ao Sistema Eletrobras. Desde 2016, foram vendidas a Amazonas Distribuidora de Energia (AM), Boa Vista Energia (RR), Eletroacre (AC), Cepisa (PI), Ceal (AL), Ceron (RO) e Celg-D (GO). Foram vendidas ainda as usinas hidrelétricas de São Simão, Jaguará, Miranda, Volta Grande, localizadas em Minas Gerais e Goiás.

O governo Bolsonaro pretende viabilizar ainda a venda da Eletrobras. Trata-se de privatizar a principal responsável pela geração de energia e pelo investimento nesse setor no Brasil, com as subsidiárias Furnas, Chesf, Eletronorte e metade de Itaipu. O parque gerador da Eletrobras compõe-se de 48 usinas hidrelétricas, 12 termelétricas convencionais a óleo, carvão e gás natural, 62 centrais eólicas, uma central fotovoltaica e 2 usinas nucleares. A capacidade instalada desse parque é de 51.143 MW, o que a torna a maior geradora de energia elétrica da América Latina.

Mais de 70% da eletricidade consumida no Brasil vêm de usinas hidrelétricas, e a geração de energia é apenas uma das utilidades dos reservatórios, ao lado do abastecimento de água, da regularização dos rios, da irrigação etc. No mundo, Canadá, Noruega, Suécia, Venezuela e Brasil são os únicos países em que a energia hidráulica é a principal fonte primária para a geração de energia elétrica. Em todos eles, essas empresas são estatais. Se a Eletrobras for privatizada, o Brasil será o único país a

vender as suas hidrelétricas. Vale lembrar que o projeto de privatização da Eletrobrás prevê que a empresa que a adquirir poderá vender a energia das usinas amortizadas pelo preço de mercado, que pode ser duas a três vezes maior do que a vendida atualmente.

A tentativa do governo Bolsonaro de privatizar a Eletrobras é similar a que ocorreu nos anos 1990 e que culminou na crise energética e no apagão de 2001. O atual presidente da empresa afirmou que a Eletrobrás não é eficiente em nenhuma das suas operações. Uma declaração tão forte obviamente não reflete as mudanças positivas da companhia nos últimos anos, mas apenas legitima a “nova velha” estratégia em curso.

A atual crise, aliado ao alto endividamento da empresa - motivada em grande medida pelo pagamento de juros ao próprio governo federal - e a manutenção das tarifas a patamares relativamente baixos fragilizaram as condições da Eletrobras. Com isso, sua dívida líquida de R\$ 18,3 bilhões supera em mais de oito vezes sua geração de caixa.

No entanto, o que se observa até o momento é a repetição da estratégia de desmonte como fica claro no Plano Diretor de Negócios e Gestão (2017-2021) apresentado pela empresa. Novamente, o objetivo é fragmentar o sistema de energia e iniciar um amplo processo de privatização. Por isso, a primeira medida tomada a partir do

golpe foi justamente acabar com as seis distribuidoras estaduais, incluindo-as no Programa de Parcerias e Investimentos (PPI). Nesse mesmo compasso, a empresa reduziu em 29% seus investimentos, de R\$ 50,3 bilhões para R\$ 35,8 bilhões.

Além disso, a empresa tem negociado as participações minoritárias da estatal. Atualmente são 178 participações diretas e indiretas em companhias do setor, como nas usinas de Belo Monte, Jirau e Teles Pires. O objetivo da empresa com esses negócios é levantar algo em torno de R\$ 20 bilhões. Ademais, os acionistas da estatal aprovaram a venda de participação (51%) da Celg Distribuição.

A Eletrobrás estabeleceu a privatização, a reestruturação dos negócios e a governança corporativa como prioridades estratégicas. O objetivo é circunscrever as atividades da empresa apenas à geração e transmissão de energia. As distribuidoras foram colocadas à venda e a administração dos fundos setoriais, que movimentam cerca de R\$ 30 bilhões, passou a ser feita, definitivamente, pela Câmara de Comercialização de Energia Elétrica (CCEE), retirando da estatal a função de financiadora setorial.

Mais ainda, a empresa busca enxugar em 25% seu quadro de funcionários e elabora um plano de incentivo à aposentadoria para reduzir, no médio prazo, ainda mais o seu tamanho. Esse processo tem sido acompanhado também pela venda dos ativos imobiliários da empresa.

Box 2: Apagão no Amapá

No caso do Amapá, a companhia espanhola Isolux, que operava na região, havia entrado em recuperação judicial em 2016. Depois desse processo, a empresa mudou de nome e passou a atuar como Gemini Energy, sendo a responsável, desde janeiro de 2020, por 85,04% das linhas de transmissão da subestação em que houve o problema com o transformador, enquanto 14,96% ficam a cargo da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam).

A apagão chama a atenção do país para as contradições do modelo privatizante, que é constantemente associado por adeptos do neoliberalismo a uma gestão mais eficiente das empresas. No entanto, as privatizações no setor elétrico têm resultado em apagões sistemáticos, como ocorreu no início da década de 2000 e se repete atualmente.

A política de desmanche da Eletrobrás implementada pelo governo Bolsonaro coloca em questão a eficiência de todo o setor de energia elétrica. A atual gestão da Eletrobras decidiu que a estatal não tem mais obrigação em investir e manter o Programa Nacional de Conservação de Energia Elétrica (Procel) e o Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Energia Elétrica (Luz para Todos), nem de manter o Centro de Pesquisas de Energia Elétrica (Cepel), o maior centro de pesquisas de energia elétrica da América do Sul.

Criado em 2003 pelo presidente Lula, o programa Luz para Todos atendeu 16,8 milhões de pessoas, que passaram a ter acesso à energia elétrica em regiões até então sem cobertura desse serviço público essencial. Além do acesso à energia, o programa movimentou a economia e gerou quase meio milhão de empregos diretos e indiretos, ao utilizar 7,9 milhões de postes, 1,15 milhão de transformadores e 1,5 milhão de quilômetros de cabos elétricos (o suficiente para 38 voltas ao redor da Terra). Além do impulso ao setor de materiais elétricos, o programa beneficiou também a indústria e o comércio de eletrodomésticos, entre outros.

Tudo isso pode virar pó, pois o texto do novo estatuto da Eletrobras estabelece

que, se a União determinar investimentos em programas de governo, ela deverá ser ressarcida pelos cofres públicos. Além de extinguir o Luz para Todos, esta decisão afronta o artigo 173 da Constituição, que estabelece que os interesses coletivos e sociais são funções primárias de empresas estatais.

O Cepel atua há mais de 45 anos em vários temas estratégicos para o país como energias renováveis, eficiência energética e novas tecnologias, atendendo as empresas Eletrobras e do setor elétrico nacional. O centro trabalha em parceria com universidades, desenvolvendo recursos humanos qualificados em toda cadeia produtiva do setor elétrico.

O Cepel é uma pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos, constituído sob a forma de associação civil. Aproximadamente 80% de seus recursos são provenientes das fundadoras do centro, a Eletrobras e suas quatro controladas, Furnas, Chesf, Eletronorte e Eletrosul, e o restante oriundo de outras empresas associadas e de ensaios laboratoriais, projetos de pesquisa e serviços tecnológicos prestados a agentes do setor elétrico.

O desmonte da Eletrobras visando a privatização da empresa é visto com preocu-

pação pelos pesquisadores do Cepel, pois o Centro é responsável pelo desenvolvimento de softwares que controlam a distribuição de energia em todo o país. Como o Brasil tem um dos maiores sistemas de energia interligado do mundo, é o equilíbrio da distribuição que permite atender todo o território nacional, já que os grandes centros do país ficam, em sua maioria, distantes das principais fontes de geração tanto hidrelétrica quanto eólica.

Outra área importante em que o Cepel atua é a do desenvolvimento com ensaios para a indústria em geral e para o setor elétrico. O Centro faz testes com grandes transformadores de energia, para dar maior confiabilidade às estações de energia e linhas de transmissão, evitando perdas, para que as tarifas sejam menores. Segundo engenheiros da Eletrobras, se um sistema de monitoramento do tipo desenvolvido pelo Cepel estivesse instalado nos transformadores da subestação do Amapá, o apagão de 22 dias poderia ter sido evitado.

Se a privatização já implica riscos ao Cepel, a decisão dos acionistas que desobriga a Eletrobras a investir no Cepel é ainda pior. Isto porque a mudança estatutária terá efeitos imediatos, enquanto o projeto de privatização ao menos prevê quatro anos de investimentos obrigatórios no Centro de Pesquisas após a venda da estatal.

Criado em 1985 pelo governo federal e executado pela Eletrobras, o Procel é voltado para o aumento da eficiência de equipamentos e serviços, para a disseminação de conhecimento sobre o uso eficiente da energia e para a adoção de hábitos de consumo mais conscientes. O “selo Procel” de eficiência, encontrado em eletrodomésticos vendidos no mercado, é a face mais conhecida deste programa que contribui para postergar investimentos no setor elétrico, reduzir emissões de gases de efeito estufa e mitigar impactos ambientais, colaborando para um mundo mais sustentável.

O Procel também está sob ameaça a partir das alterações propostas para o estatuto da Eletrobras. Ao desobrigar a Eletrobras de investir no programa, perdem o setor elétrico, os consumidores e o meio ambiente.

Nos últimos sete anos, os reservatórios das hidrelétricas receberam volume de água inferior à média histórica, configurando a pior crise hidrológica desde 1930. Por esta razão, o Brasil chegou ao final do período de chuvas de 2021 com uma situação crítica em seus reservatórios, em especial na Bacia do Rio Paraná, cujo conjunto de reservatórios responde por cerca de 53% de toda a capacidade de armazenamento do Sistema Interligado Nacional (SIN).

A situação de alerta existia desde o final de 2020, quando foi autorizado despacho de geração termelétrica fora da ordem de mérito e a importação de energia da Argentina e do Uruguai. A situação tornou-se pública, contudo, em junho de 2021, com a divulgação de Nota Técnica pelo Operador Nacional do Sistema – ONS, indicando a possibilidade de *“perda do controle hidráulico de reservatórios da bacia do Rio Paraná no segundo semestre de 2021”*, com risco de falta de energia para atender os subsistemas Sul e Sudeste/Centro-Oeste.

Há várias ações que podem ser adotadas para evitar o déficit de energia até o final de 2021 e seu prolongamento ou piora em 2022. No entanto, todas essas ações têm impacto adverso sobre famílias e empresas: aumento do custo de energia em função do acionamento mais intenso das termelétricas, inviabilização da navegação na hidrovia Paraná-Tietê, redução da água para irrigação e das atividades de piscicultura, remanejamento de horários de consumo por grandes consumidores, entre outras.

Todas essas ações para evitar o racionamento têm custo político no curto prazo e exigirão, até 2022, uma gestão do sistema

cujo sucesso exige atuação integrada e articulada entre órgãos de governo, muitos dos quais estão, nos últimos anos, sob intenso processo de desmonte. **Se a capacidade de gestão de crise demonstrada pelo governo Bolsonaro frente ao COVID-19 for a referência, o Brasil tem risco elevado de vivenciar, em curto prazo, novo racionamento de energia, repetindo a situação de crise de 20 anos atrás.**

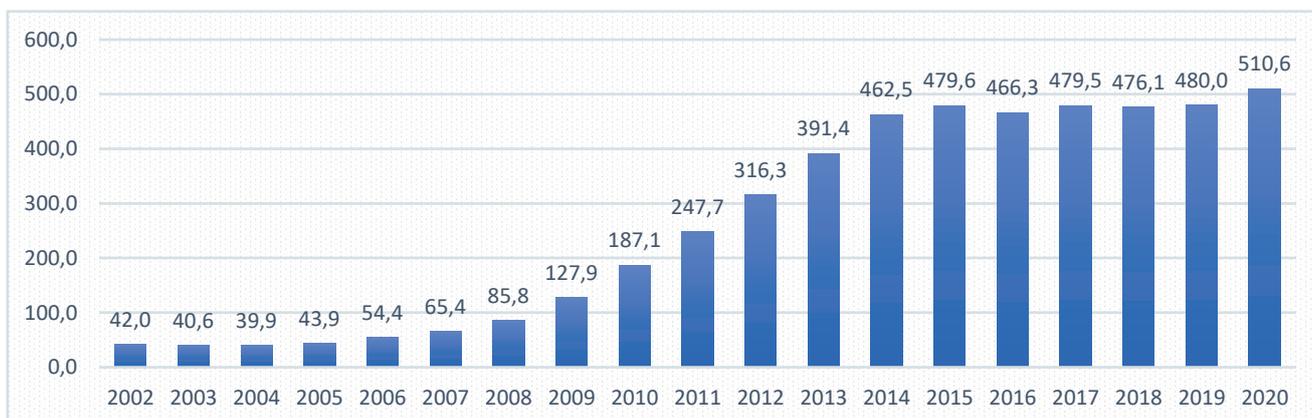
5. O encolhimento do Banco do Brasil e da Caixa Econômica Federal

Os bancos públicos no Brasil foram historicamente construídos e utilizados como instituições vocacionadas para (i) suprir os gargalos de financiamento de longo-prazo, (ii) apoiar a bancarização das camadas populares, (iii) apoiar a dinamização do ciclo creditício, (iv) atuar como ferramentas de políticas anticíclicas e como (v) dispositivos para o fortalecimento de políticas distributivas. Os bancos públicos serviram, inclusive, para pressionar as instituições financeiras privadas para a redução dos juros e dos spreads bancários em algumas ocasiões. O capital financeiro privado não ficou parado e reagiu, forçando a elevação das taxas de juros ao mesmo tempo em que o capital industrial não respondia aos estímulos devido à natureza financeira de suas receitas, que já compunha uma significativa parcela das mesmas. Essa tendência se intensificou depois do golpe.

Desde então, o Banco do Brasil e a Caixa começaram a praticar juros mais altos, impactando diversas linhas de crédito pessoal e para o setor produtivo. Em 2017 e 2018, entre os cinco maiores bancos do país, o Banco do Brasil teve o maior juro no financiamento de veículos, enquanto a Caixa operou a segunda maior taxa no rotativo do cartão de crédito. Ambos passaram a adotar o discurso de recomposição das receitas e de recuperação da rentabilidade e abriram mão das funções públicas e sociais dos bancos estatais.

O Banco do Brasil anunciou uma reestruturação envolvendo a demissão de cerca de 18 mil funcionários, o fechamento de cerca de 402 agências, a transformação de 379 agências em postos de atendimento, e o encerramento das atividades de 31 superintendências. A Caixa, por seu turno, definiu como meta demitir cerca de 11 mil funcionários com o encerramento das atividades em cerca de 100 agências, além de estar preparando estudos para viabilizar a abertura de capital da empresa. No caso da Caixa, a reorientação pós-golpe se expressa também na estagnação das operações de crédito imobiliário, que se deu pelo esvaziamento do Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) e o novo foco de créditos para alta renda. Esse último caso merece atenção.

Gráfico 2: Evolução da Carteira de Crédito Imobiliário da Caixa *



Fonte: Balanços da Caixa. * Em R\$ bilhões de 2020. Deflator utilizado: IPCA médio.

Os números mostram que o MCMV foi o maior programa de habitação da história do Brasil. Foram 4,2 milhões de moradias contratadas até maio de 2016, em 96% dos municípios. Praticamente metade dessas moradias atendeu famílias com renda de até R\$ 1.800, a chamada Faixa 1 do programa, o que só foi possível porque os governos petistas reconheceram que parte expressiva da população não consegue acessar um financiamento nas condições do sistema bancário – e ajustaram o MCMV para resolver este problema.

O golpe de 2016 foi mortal para o MCMV em sua forma original. A Faixa 1, que atendia as famílias mais pobres, foi sendo abandonada. Como resultado, do total de moradias contratadas para as famílias mais vulneráveis entre 2009 e 2020, 91% foram nos governos do PT.

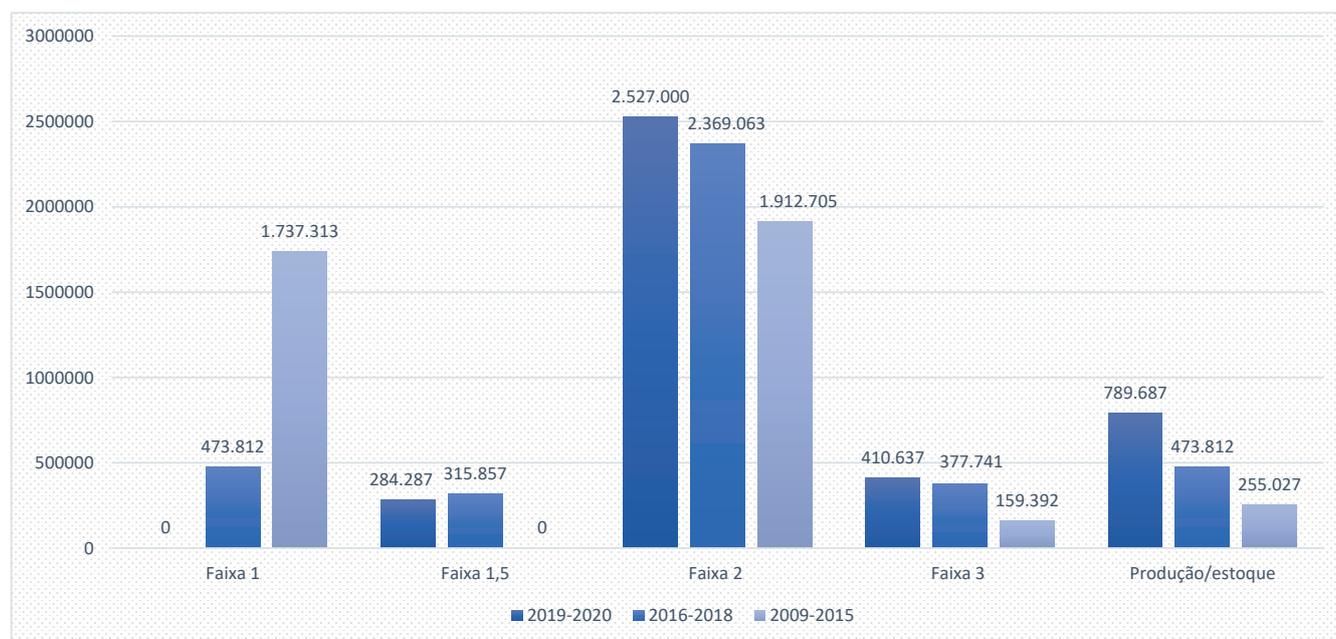
Temer reduziu progressivamente os recursos do Orçamento da União (OGU) des-

tinados ao MCMV. Bolsonaro praticamente zerou as contratações de moradias para o segmento de menor renda. Em 2020, lançou o Casa Verde Amarela que, na prática extingue o MCMV, ao alterar o perfil dos investimentos e passar a operar basicamente com o subsídio do FGTS.

Na prática, o Programa Casa Verde Amarela é uma nova marca fantasia, utilizada por Bolsonaro para entregar moradias para famílias de baixa renda em empreendimentos habitacionais em sua maioria contratados ainda nos governos anteriores.

Em 2021, o cenário foi ainda mais regressivo. Os cortes do orçamento de 2021 paralisaram cerca de 250 mil moradias que estavam em execução. Ou seja, nem mesmo concluir o que estava em curso foi possível.

Gráfico 3: Evolução das Contratações do MCMV por Faixa de Renda



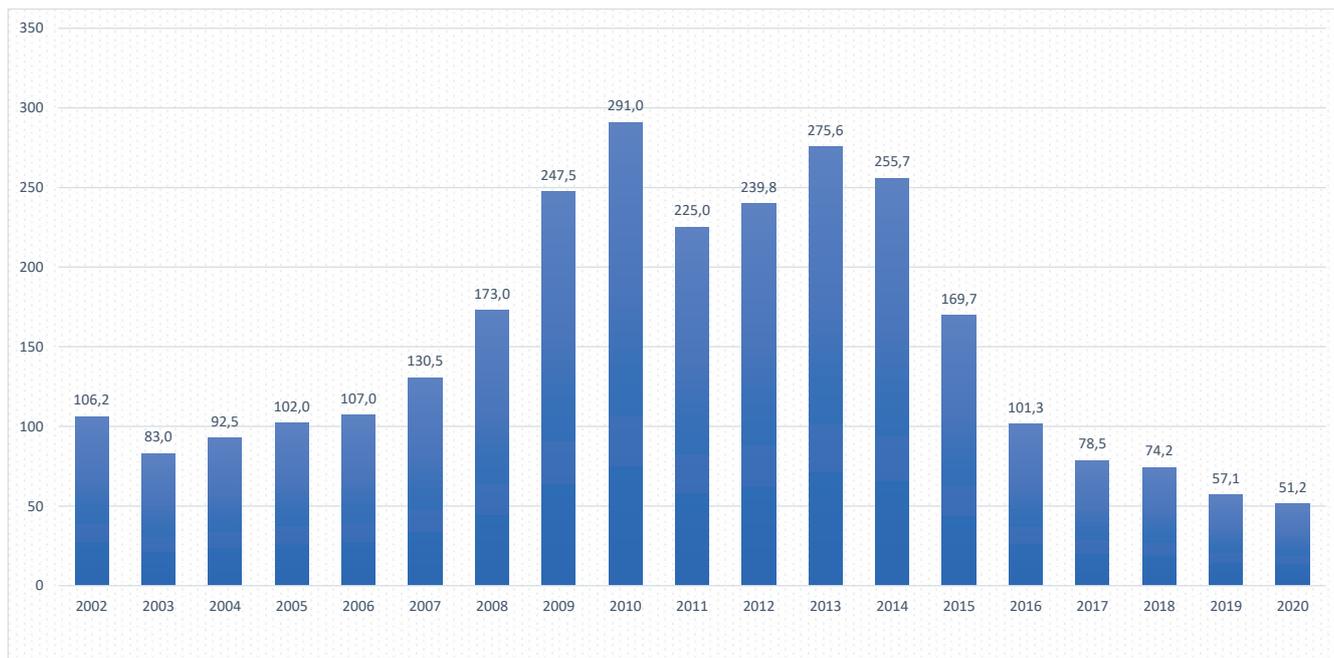
Fonte: SISHAB – Ministério do Desenvolvimento Regional.

6. O esvaziamento do BNDES

Com o BNDES não tem sido diferente, dado o esvaziamento da função precípua do banco no financiamento do desenvolvimento do país. Os desembolsos do banco decresceram vertiginosamente, em termos reais, a partir do golpe. O volume de finan-

ciamento concedido pelo banco, que ultrapassou os R\$ 275 bilhões em 2013, caiu para o patamar de R\$ 101 bilhões em 2016 e nos últimos cinco anos tem sofrido reduções sistemáticas. Em 2020, foram desembolsados somente R\$ 51 bilhões, 30% do último ano do governo Dilma.

Gráfico 4: Evolução dos Desembolsos do BNDES *



Desde o golpe, o BNDES tem passado por um acelerado e profundo processo de desmonte. O fim da TJLP, a obrigatoriedade de devolução de recursos ao Tesouro, a venda de participações acionárias do BNDESPar, além da tentativa de retirada do PIS-PASEP como fonte de recursos do banco, são medidas que visam converter o maior banco de investimentos brasileiro em mera agência de privatizações e modelagem de PPPs (parcerias público-privadas).

A extinção da TJLP (taxa de juros de longo-prazo) foi o primeiro passo em direção à tentativa de eliminar todos os mecanismos de crédito direcionado do país. Enquanto a TJLP era fixada em níveis mais baixos pelo governo com base em suas prioridades econômicas, a taxa que a substituiu, a TLP, acompanha automaticamente a rentabili-

dade da NTN-B de cinco anos. Esse título público é indexado à inflação passada (IPCA) e paga, acima disso, uma taxa real de juros fixada pelo mercado.

A nova TLP teve efeitos negativos sobre o financiamento de longo-prazo do BNDES. Introduziu na taxa do BNDES grande volatilidade e um comportamento pró-cíclico. A TLP tende a flutuar muito e a aumentar substancialmente em momentos de crise. Entretanto, o pior efeito da nova taxa tem sido impor um custo de captação extremamente elevado, que simplesmente torna o BNDES o banco de desenvolvimento que empresta às taxas mais altas do mundo.

Com esse nível de juros, o BNDES perde competitividade em todas as suas linhas de atuação. Seus financiamentos deixam de ser atrativos até para projetos de mui-

to longo prazo. O mesmo se aplica para os compradores de máquinas e equipamentos nacionais de elevados níveis de conteúdo nacional – acima de 60% – que se beneficiam dos empréstimos do Finame. A introdução da TLP, portanto, afeta negativamente a estrutura industrial, pois os bens de capital importados têm custo financeiro muito inferior à TLP. Ou seja, o esforço histórico do Banco de estabelecer a paridade de custo do crédito de investimento entre empresas brasileira e as concorrentes estrangeiras ficou comprometido.

Sem a TJLP, o BNDES deixa de poder cumprir o papel que desempenha há mais de seis décadas. Não pode mais ser um mecanismo de proteção dos produtores nacionais de máquinas e equipamentos. Deixa de proteger o investimento produtivo frente à instabilidade macroeconômica, como ocorreu em 2008 e 2009. Perde a capacidade de realizar atuações de fomento e ações anticíclicas.

O FAT também foi comprometido pela TLP como mecanismo de captação de recursos de longo prazo. O ganho de rentabilidade do Fundo, com a mudança, escondeu sua perda de função. O objetivo dos governos Temer e Bolsonaro tem sido utilizar os recursos do FAT para reduzir o déficit público ou iniciar uma desoneração fiscal, reduzindo a alíquota do PIS. Entretanto, como a situação fiscal é dramática, a desoneração prometida não foi efetivada. Diante desse cenário, a substituição da TJLP pela TLP também foi o primeiro passo de um projeto mais amplo que visa a eliminação do crédito direcionado no Brasil.

No primeiro momento, o BNDES e os recursos do FAT tenderam a ficar ociosos, permitindo a aceleração dos pagamentos ao Tesouro Nacional. Ao mesmo tempo, aumentou-se o spread do crédito doméstico, graças ao aumento do poder de mercado dos cinco grandes bancos comerciais, que controlam o acesso aos empréstimos bancários e ao mercado de capitais.

Nesse cenário, o mais provável é a substituição do crédito direcionado pela captação de fontes externas, denominada em moeda estrangeira. Com isso, o país volta à situação anterior a 2004, com o aumento ainda maior da dolarização dos balanços das empresas e, conseqüentemente, tornando-as vulneráveis e criando instabilidade macroeconômica.

A Emenda Constitucional nº 103/2019 reduziu de 40% para 28% o repasse do PIS-PASEP para o BNDES para apoio a projetos que geram emprego e renda no Brasil. Como resultado, o *funding* do banco ficou mais restrito, assim como sua capacidade de fomentar o investimento.

Em 2019, o BNDES recebeu do FAT R\$ 19,4 bilhões e devolveu R\$ 14 bilhões ao governo federal. O banco continuará a pagar ao FAT cerca de R\$ 14 bilhões por ano, o que significa uma baixa disponibilidade de atendimento à demanda por investimento, em especial se ela for crescente.

A atual gestão do BNDES tem acelerado os desinvestimentos da carteira da BNDESPar no meio de uma das maiores crises econômicas da história do país. Os desinvestimentos entre dezembro de 2019 e novembro de 2020 atingiram quase R\$ 44 bilhões, atingindo parte substantiva dos ativos mais rentáveis da carteira do Banco. Quase todos os desinvestimentos foram feitos após o aprofundamento da crise mundial causada pela pandemia do coronavírus.

Diversos investidores privados comemoraram a “liquidação Covid da BNDESPar”. Somente no “maior ‘block trade’ da história, como foi celebrado pelo presidente do BNDES num tuíte em agosto de 2020, o banco alienou 135 milhões de ações ao preço de R\$ 60,26 por ação, resultando numa venda total de R\$ 8,1 bilhões pela BNDESPar. Hoje, essa carteira valeria R\$ 14,1 bilhões, e a BNDESPar ainda deixou de receber R\$ 325 milhões em dividendos. Fazendo a

mesma conta para casos públicos de desinvestimento se chega ao número de R\$ 12,2 bilhões de prejuízo.

Que urgência poderia justificar essa liquidação de ações? A resposta certamente não foi o uso de recursos para combate à crise econômica. A evolução do balanço do BNDES entre o 3º trimestre de 2019 e o 3º trimestre de 2020 mostra que a carteira de crédito do banco encolheu R\$ 10,5 bilhões. A resposta também não vai ser encontrada na aplicação de recursos ao saneamento, cujo investimento sofre para se recuperar. A verdade é que as alienações da carteira de ações tiveram até agora apenas um destino: "*aplicações interfinanceiras de liquidez*". Estas aumentaram de R\$ 57,8 bilhões em setembro de 2019 para R\$ 129,7 bilhões em setembro de 2020 e devem ter atingido valor próximo a R\$ 150 bilhões ao final de 2020.

Pela imposição do Ministério da Economia, sob a gestão de Paulo Guedes, o BNDES devolverá R\$ 62 bilhões ao Tesouro Nacional até dezembro de 2021. Já foram pagos R\$ 38 bilhões. Mais R\$ 54,2 bilhões serão quitados até dezembro de 2022. A decisão foi chancelada pelo Conselho de Administração do BNDES e o dinheiro poderá ser usado pelo governo para reduzir sua dívida.

A dívida remanescente do BNDES com o Tesouro é de R\$ 116,2 bilhões, sendo R\$ 13,5 bilhões de Instrumentos Especiais de Capital Próprio – IECAP (híbridos) e R\$ 102,7 bilhões de contratos de mútuos. Nesse valor já estão descontados os R\$38 bilhões referentes à liquidação antecipada efetuada em março de 2021.

7. As concessões em infraestrutura, transporte e logística

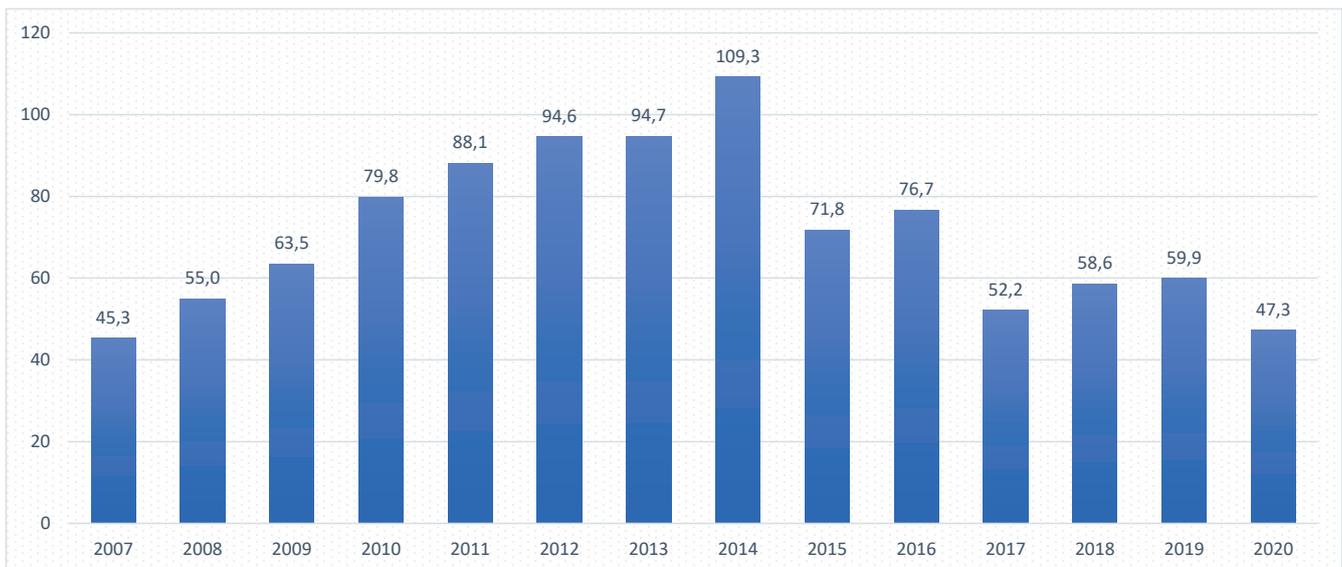
Para ampliar e modernizar a malha logística brasileira os governos anteriores adotaram a estratégia de combinar investimento público e privado. Além de acelerar o processo de melhoria desta estrutura essencial para o desenvolvimento, foi possível impulsionar o crescimento econômico e a ampliação da riqueza e do emprego.

Os governos Temer e Bolsonaro abandonaram esta estratégia, na crença de que apenas o setor privado bastava. Reduziram drasticamente os investimentos públicos e centraram a atuação do Estado na adoção de medidas para rentabilizar negócios privados ao invés de viabilizar uma estratégia de desenvolvimento para o país. Iniciaram a desregulamentação e reorganização dos marcos legais para atender a interesses paroquiais e privados, ao invés de perseguir o objetivo de aumentar a capacidade dos diversos modais de transporte.

O Programa de Aceleração do Crescimento – PAC foi progressivamente abandonado no governo Temer e totalmente eliminado no (des)governo Bolsonaro. A lógica de priorizar investimentos e integrar recursos da União, financiamentos dos bancos públicos e investimentos das estatais, que caracterizava o PAC, deixou de existir nestes governos.

Em decorrência, a partir de 2016, o investimento público mudou de patamar, chegando, em 2020, a apenas 40% do realizado em 2014.

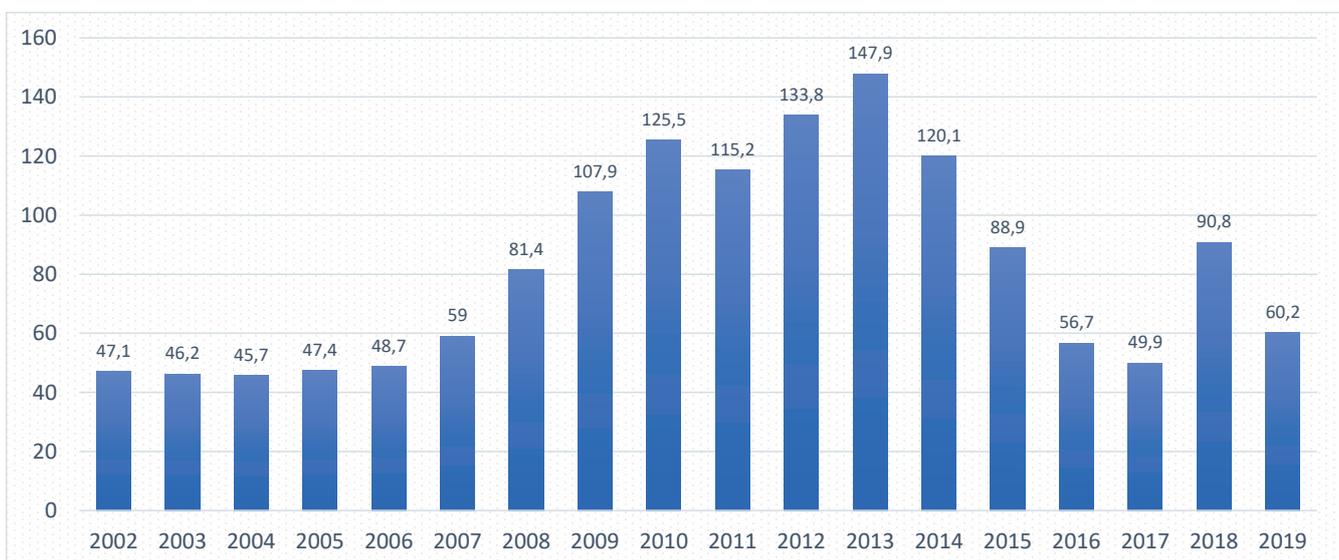
Gráfico 5: Investimentos do Governo Federal - OGU*



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional/Ministério da Economia. * Em R\$ bilhões de 2020. Deflator utilizado: IPCA.

As empresas públicas federais, que foram poderosos vetores de dinamização do aumento da infraestrutura, especialmente na área de energia, reduziram seus investimentos a menos da metade do pico alcançado em 2013.

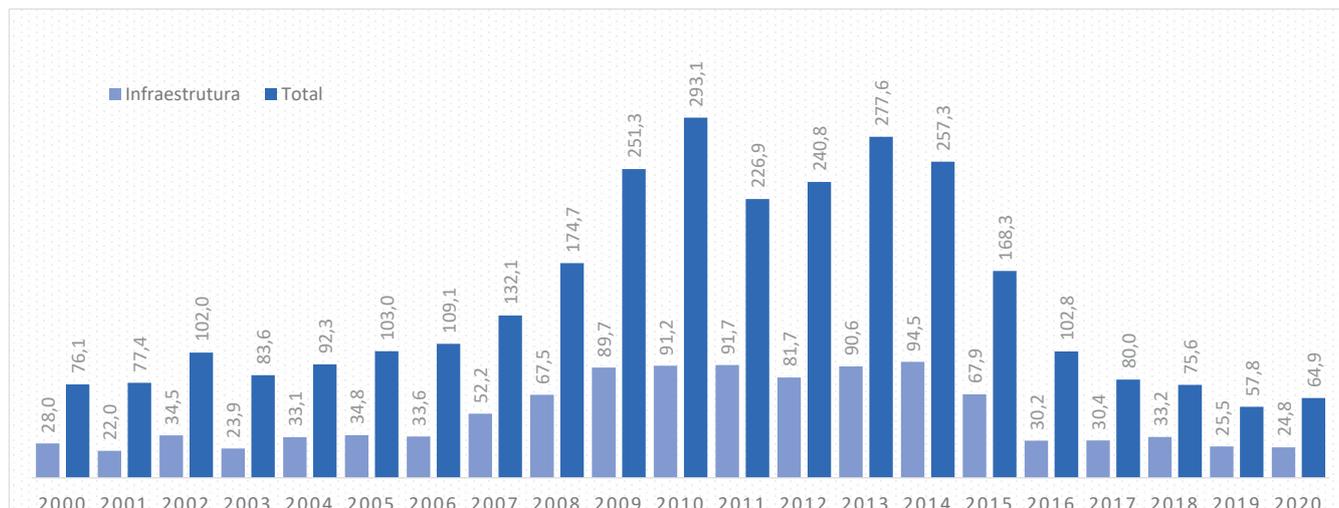
Gráfico 6: Investimentos das Empresas Estatais *



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional/Ministério da Economia.
* Em R\$ bilhões de 2020. Deflator utilizado: IPCA.

Os desembolsos do BNDES, banco público fundamental no financiamento ao investimento, especialmente na infraestrutura, despencaram nos últimos seis anos. Em 2020, os desembolsos totais corresponderam a cerca de um quinto do alcançado em 2010, ano da melhor marca.

Gráfico 7: Evolução dos Desembolsos do BNDES - Total e Infraestrutura *



Fonte: BNDES.

* Em R\$ bilhões de 2020. Deflator utilizado: IPCA.

O abandono do investimento público como indutor do crescimento resultou em reduzidas entregas de obras pelos governos Temer e Bolsonaro. As poucas obras entregues correspondem àquelas adiantadas no período do PAC ou trechos insignificantes de obras que já estavam em andamento.

A título de exemplo, nos dois primeiros anos da gestão Bolsonaro, foram investidos em média R\$ 8,2 bilhões de recursos do OGU na função transporte. No período 2010-2014, aquela gestão investiu, em média, R\$ 20 bilhões, mais do que o dobro.

A aposta dos governos Temer e Bolsonaro é que a iniciativa privada conduziria o investimento em infraestrutura logística. Entretanto, mesmo sendo prioritário, no setor de rodovias por exemplo, o governo Temer licitou apenas um trecho e Bolsonaro três, enquanto Dilma e Lula licitaram, cada um, 8 trechos.

Além disso, boa parte dos projetos incluídos na atual carteira de Bolsonaro estavam sendo preparados há vários anos. Este é o caso da licitação da ferrovia Norte-Sul, no trecho Porto Nacional (TO) até Estrela D'Oeste (SP), leiloada em no 1º se-

mestre de 2019, cujo obra estava praticamente concluída e o governo atual apenas licitou a concessão. O mesmo ocorreu com a concessão do trecho I da FIOCRUZ, cuja obra estava com 75% concluída deste 2016.

As renovações antecipadas de concessões ferroviárias existentes foram outro artifício do governo Bolsonaro para tentar estimular o investimento. Porém, com uma diferença fundamental frente ao proposto pelo governo anterior: **os princípios do governo Bolsonaro sempre foram a maior geração de caixa com pagamento de outorgas, em vez de investimento no aumento da capacidade.** As renovações deixaram de prever condicionantes para garantir direitos dos usuários, desconsideraram as possibilidades de intervir no desenvolvimento local e não previram investimentos significativos no curto prazo.

Além disso, como os investimentos previstos nas concessões começam de fato a ser realizados a partir de um a dois anos, no mínimo, após a realização do leilão, e ocorrem ao longo dos contratos, com duração média de 25 anos, esses leilões não resultarão em novas inversões neste governo. O investimento privado que está ocorrendo e

ocorrerá até 2022 está associado às concessões do período anterior.

A linha dogmática ultraliberal caracteriza as revisões dos marcos legais em vários setores, mas com resultados pífios quanto ao estímulo ao investimento.

Embora tenha proposto revisões setoriais, o governo resiste em promover uma revisão da Lei Geral de Concessões. Ao invés da discussão mais abrangente, o governo tem optado, com o PL 2.646/2020, pela revisão apenas da parte que estimula os investimentos privados por meio de debêntures.

No caso dos portos, o modelo de concessão da autoridade portuária (CODESA, CODESP e outros portos públicos) é exemplo da insegurança gerada, que poderá criar uma instabilidade regulatória dos contratos de arrendamentos vigentes e a serem incorporados pelo futuro arrendatário e não assegura o emprego dos funcionários das empresas estatais que terão seu controle acionário vendido ao setor privado, com possibilidades reais de desemprego em massa.

Outra alteração realizada pela Lei 14.047/2020 é a de permitir que arrendamentos sem competitividade no mercado possam ser dispensados de licitação.

No caso da cabotagem, por seu turno, O PL 4.199/2020, difundido como a BR do Mar (ou BR do Mal), aprovado na Câmara e em debate no Senado, favorece as grandes empresas já instaladas. Essas empresas terão a vantagem de poder afretar no exterior, a um custo menor, um quantitativo não permitido às entrantes. Essa vantagem se soma à decorrente da maior escala que possuem, o que pode resultar em aumento da concentração do mercado.

Outro efeito nefasto será a eliminação da fabricação de novas embarcações produzidas nos estaleiros nacionais, o que afetará ainda mais os empregos na indústria naval.

No que diz respeito às ferrovias, na ilusão de que apenas o setor privado faz investimentos estruturantes, há um grande risco de o governo Bolsonaro aproveitar a tramitação no Senado do PLS 261/2018 para acabar com o modelo de concessões ferroviárias (ferrovias públicas concedidas ao privado para operação) e criar o modelo de autorização, com isso perdendo patrimônio público e capacidade de regulação. As ferrovias autorizadas serão propriedade privada, sem prazo de vigência e com autorregulação.

No setor aéreo, o governo federal tem atuado de forma bastante limitada para estimular o investimento. Além de algumas ações regulatórias de rotina, a principal medida do setor foi a edição do programa Voo fácil, que apenas desregulamenta a aviação geral, incluindo a possibilidade de venda de assentos individuais para empresas de taxi aéreo. Para a aviação comercial, as medidas que poderiam impactar o investimento no setor são secundárias, resumindo-se ao reequilíbrio dos contratos de concessão dos aeroportos, postergando investimentos e reduzindo tarifas.

Além disso, o Executivo editou normas regulando a cobrança de bagagens e possibilitando a desnacionalização da propriedade das empresas aéreas.

No setor de concessões rodoviárias, pela primeira vez, o governo federal adotou o critério de maior valor da outorga para definir o vencedor da concorrência. Este critério não havia sido adotado nem nas concessões do governo FHC.

Com isso, os possíveis ganhos no processo de leilão e disputa entre as empresas deixarão de se refletir em menores tarifas para os usuários. Além disso, os recursos de outorga estão sendo destinados à redução da dívida e não a novos investimentos em infraestrutura.

8. Privatização do saneamento básico

No passado recente, o saneamento básico, infraestrutura com baixa cobertura na maior parte dos municípios brasileiros, foi priorizado pela combinação de duas iniciativas – a aprovação de um marco regulatório para o setor, orientado para a universalização do serviço, e a retomada do financiamento para as empresas públicas, principais operadores do saneamento no Brasil.

O golpe minou as bases destas duas iniciativas. Em relação aos investimentos, que haviam ultrapassado R\$ 200 bilhões no período 2003 a 2015, houve corte brusco. A partir de 2016, os recursos do OGU para a área caíram a pouco mais da metade do executado em 2015 e a menos de 20% do executado em 2013, ano com maior investimento. Devido à restrição orçamentária imposta desde Temer, não houve novas seleções de projetos,

A sanção da Lei nº 14.026, em 2020, promoverá a grande ruptura na área de saneamento. Nascida da MP 868/2018, editada no governo Temer, a nova lei cria as condições para que, independentemente da vontade do titular dos serviços e dos prestadores estatais, a presença do setor privado no saneamento seja praticamente obrigatória. Autoriza, portanto, a privatização do setor.

As modificações trazidas pela Lei nº 14.026/2020 causam grande desequilíbrio nos contratos existentes, ao tornarem obrigatória a licitação dos serviços quando estes não sejam prestados diretamente pelo titular. Ademais, esvaziam as atribuições do poder de decisão, principalmente do titular dos serviços. Por estas razões, há três Ações Diretas de Inconstitucionalidade contra a lei, que acabou criando um ambiente de instabilidade jurídica para o setor, que inibirá ainda mais novos investimentos.

9. Considerações Finais

Considerando esse ambiente histórico e institucional, toda tentativa excessivamente célere de enxugamento do arranjo que propiciou nosso desenvolvimento por meio de desestatizações carrega junto consigo riscos de desorganização do funcionamento do mercado e da própria sociedade.

Um exemplo recente chama a atenção: o desmonte da Petrobras, como empresa integrada, com o objetivo de abrir o mercado para *players* e *traders* internacionais, trouxe consigo uma política de preços norteada pelo mercado financeiro, que impôs a imprevisibilidade sobre os valores da gasolina, do diesel e do gás de cozinha; além disso, uma política de refino orientada para a importação de derivados que impôs a imprevisibilidade sobre os valores do frete, da logística e do transporte de cargas em geral.

O resultado: instabilidade social e aprofundamento da recessão econômica. Outras palavras, **a desestatização está longe de vir, automaticamente ou naturalmente, acompanhada de menores preços ou mais eficiência na oferta de produtos e serviços. Aliás, é exatamente por esse conjunto de motivos que, passada a onda de privatizações que marcou a década de 1990, mais recentemente o que se tem observado no mundo, tanto em economias desenvolvidas quanto em países em desenvolvimento é a reabertura do debate sobre a importância da estatização ou da reestatização em setores estratégicos para a estrutura produtiva e para a estrutura social.** Vejamos.

Tanto na Europa quanto na América Latina se tem observado mais recentemente um movimento de enfrentamento contra as lacunas deixadas pelos processos de privatização das empresas estatais levado à cabo ao longo, sobretudo, da década de 1990.

Na Inglaterra, pioneira nas desestatizações e nas parcerias público-privadas (PPPs), se iniciou em 2018 um processo de reestatização dos serviços penitenciário e ferroviário, com a retomada do controle estatal sobre a penitenciária de Birmingham e sobre a companhia ferroviária East Coast Main Line. Do mesmo modo o país experimenta o encolhimento do número de PPPs, já que entre 2006 e 2016 foram realizadas cerca de cinquenta PPPs, mas em 2017 apenas uma PPP foi viabilizada. No Parlamento britânico se debatem hoje projetos de lei pedindo a *nacionalização* das principais empresas ferroviárias, de água, de eletricidade e de gás.

Na França, o estaleiro STX France foi estatizado a fim de evitar sua compra pelo grupo italiano Fincantieri, um movimento análogo ocorre no setor de saneamento e águas e o país entra em uma onda de *remunicipalização* da oferta desses serviços públicos. Entre 2000 e 2017 o país experimentou 104 casos de remunicipalização de atividades ligadas à água, o caso torna-se mais expressivo quando se considera o fato de que a França é o país onde se situam as duas maiores empresas de saneamento do mundo, a Suez e a Veolia, ambas em processos de estudo de reestatização.

O mesmo tem ocorrido nos EUA, onde 61 empresas de água e saneamento também foram reincorporadas pelo Estado nos últimos anos. Na Alemanha também há um intenso debate público sobre a necessidade de reestatização dos serviços públicos essenciais. Vale destacar que em todos esses casos a participação do Poder Legislativo e da sociedade civil organizada tem sido levada em consideração.

Na América Latina, a Argentina reestatizou seu sistema previdenciário, ao passo que a Bolívia reestatizou o setor de gás natural. A força das empresas estatais dos países centrais também se explicita no fato de que parte dos ativos brasileiros vendi-

dos para estrangeiros, no âmbito do recente Programa de Parcerias e Investimentos do Governo Federal, tem sido adquirido por grandes empresas estatais de outros países.

Como se pode notar, **os processos de retomada das capacidades estatais ocorrem em países com governos das mais diferentes matizes ideológicas. O que tem determinado tais decisões são alguns fatores comuns a todas essas experiências: (i) a prioridade do pagamento de dividendos para os acionistas substitui o investimento na melhoria e na manutenção dos serviços para a população; (ii) o aumento no preço dos produtos e serviços negociados, acompanhado da negligência com relação à ampliação ou universalização do acesso; (iii) a falta de ganhos em eficiência e qualidade, acompanhada da perda de soberania ou autonomia nacional.** Tais questões nos colocam diante de um tema fundamental no tratamento das empresas estatais, sua dupla-natureza: privada-empresarial e pública-estatal.

Como se sabe, as empresas estatais guardam uma dupla-natureza, enquanto entes empresariais precisam assegurar lucratividade e rentabilidade, enquanto entes públicos precisam atender à população. No caso das empresas estatais que se organizam sob forma de sociedade de economia mista é sempre complexa a convivência entre os interesses públicos do acionista majoritário, o Estado, e os interesses privados dos acionistas minoritários, no mercado.

No entanto, não deve haver dúvida sobre a prioridade dos interesses do Estado e da sociedade sobre os interesses do mercado e dos acionistas não-controladores, sob pena de se violar a ordem econômica tal como definida pela Constituição.

Nesse sentido, **as empresas estatais no**

Brasil têm a função pública de defesa da soberania (art. 1), do desenvolvimento nacional (art. 3-II), da redução das desigualdades sociais e regionais (art. 3-III), da busca pelo pleno emprego (art. 170-VIII) e da construção das bases do planejamento (art. 174-I).

No Brasil, atualmente, temos um total de 144 empresas estatais, entre matrizes e subsidiárias, atuando nos setores de desenvolvimento regional (1), saúde (3), comunicações (3), participações (4), transporte (4), abastecimento (4), seguros (5), pesquisa e planejamento (6), portos (7), indústria de transformação (9), comércio e serviços (14), finanças (18), petróleo, gás e derivados (20) e energia (46).

Os setores bancário e energético são os mais robustos, o Sistema Financeiro Público respondeu por 50% do orçamento das estatais em 2017, o Grupo Petrobras respondeu por 41%, o Grupo Eletrobras por 6% e o restante por 4%, no mesmo período.

Entre 2006 e 2020, as empresas estatais responderam por cerca de 1/3 do investimento produtivo realizado no país, além disso elas foram responsáveis pela manutenção de 504.449 empregos, considerando apenas o quadro de pessoal efetivo. Apenas em 2017, o resultado líquido do conjunto das empresas estatais alcançou

o montante de R\$ 28,4 bilhões. O avanço em pesquisa, desenvolvimento e inovação no Brasil está diretamente ligado às capacidades estatais de empresas como a Petrobras, a Embrapa e a Embraer.

Além disso, vale ressaltar: de acordo com a lei das sociedades anônimas, a constituição de companhia de economia mista depende de prévia autorização legislativa (art. 236), sendo assim, a desconstituição e a desestatização de uma companhia de economia mista com controle estatal deve também ser um processo que envolva a sociedade civil e o parlamento.

Nesse sentido, **os efeitos concretos das privatizações tal como tem acontecido no Brasil atualmente caminham na contramão do que tem ocorrido nas economias centrais e no caminho oposto do que determinam os princípios e os aspectos programáticos da Ordem Econômica promulgada com a Constituição Cidadã de 1988. As empresas estatais são parte do arranjo econômico-institucional que viabilizou o desenvolvimento brasileiro, integram o patrimônio nacional, portanto, devem ser resguardadas com o máximo de lisura a fim de não se perderem os instrumentos necessários para a retomada do crescimento econômico no país.**

Referências

BAER, Werner e KERSTENETZKY, Issac. As modificações no papel do Estado na economia brasileira. Rio de Janeiro: Revista Pesquisa e Planejamento econômico, ano 6, nº 3, 1973.

BERCOVICI, Gilberto. O poder constituinte do povo no Brasil: um roteiro de pesquisa sobre a crise constituinte. São Paulo, Revista Lua Nova, vol. 88, 2013.

BRASIL. Boletim das Empresas Estatais Federais. Ministério da Economia, Secretaria Especial de Desestatização, Desinvestimento e Mercados, Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais. Vol. 17 (mar.2021). Brasília: Sest/ME, 2021.

BURSZTYN, Marcel. Introdução à crítica da razão desestatizante. São Paulo: Revista do Serviço Público, ano 49, nº 1, 1998.

CARDOSO DE MELLO, João Manuel. O Estado brasileiro e os limites da estatização. Ensaios de Opinião, Rio de Janeiro, Paz e Terra, n.2-3, 1977.

KLIASS, Paulo e CARDOSO JR. José Celso. Três mitos liberais sobre o Estado brasileiro. São Paulo, Brasil Debate, 2016.

OCTAVIANI, Alessandro e NOHARA, Irene Patrícia. Estatais. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. Mitologias institucionais brasileiras: do Leviatã paralisado ao Estado de natureza. São Paulo, Revista do IEA, n.7, 1993.



FONACATE

Fórum Nacional Permanente
de Carreiras Típicas de Estado

www.fonacate.org.br