



consultar e corrigir

NT

14

QUESTÕES A CONSIDERAR SOBRE PRIVATIZAÇÃO
E EFICIÊNCIA ECONÔMICA



Fundação Getúlio Vargas
Escola de Administração
de Empresas de São Paulo
Biblioteca



269/94



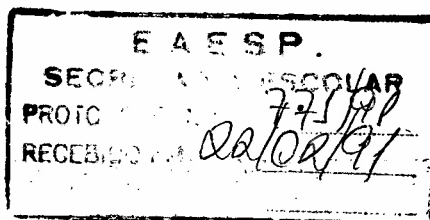
1199400269

Banca examinadora:

Prof. Orientador: _____

Prof. : _____

Prof. : _____



Carlos

Escola de Administração de Empresas de São Paulo	
Data 11.4	N.º de Chamada 38.246-025 M9589
N.º Volume 269/94	Registrado por RK

DIS.
e.2

Para Evana,
minha mulher.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

FRANCICO MULLER NETO

QUESTÕES A CONSIDERAR SOBRE PRIVATIZAÇÃO
E EFICIÊNCIA ECONÔMICA

Dissertação apresentada ao Curso
Pós Graduação da FGV/EAESP
Área de concentração: Adminis-
tração contábil e financeira,
como requisito para a obtenção de
título de mestre em Administração.

Orientador: Prof. Jorge Queiróz de Moraes Júnior

MULLER NETO, Francisco. *Questões a considerar sobre o Estado, privatização e eficiência econômica.* São Paulo, EAESP/FGV, 1991. 185p. (Dissertação de Mestrado apresentada ao Curso de Pós Graduação da EAESP/FGV, Area de concentração: Administração Contábil e Financeira).

Resumo: Aborda as questões que envolvem o aperfeiçoamento do Estado, para o Atendimento das demandas sociais por maior eficiência no sistema econômico. Apresenta os aspectos do processo de privatização e analisa os programas da Argentina e Grã-Bretanha, bem como a Abordagem norte-americana.

Palavras-Chaves: Argentina - Competição - Eficiência - Empresas - Estado - Estados Unidos - Grã-Bretanha - Propriedade - Privatização - Regulamentação - Risco/Retorno.

INDICE

	página
Agradecimentos	iv
Apresentação	v
Indice de tabelas	vi
 I Parte	
OBSERVAÇÕES AO COMPORTAMENTO EMPRESARIAL DO ESTADO	
Capítulo 1	
1.1- O Estado e as empresas.	1
1.2- A participação do Estado fora dos serviços de utilidade pública.	12
1.2.1- A operação direta.	20
1.3- Outras considerações sobre a atuação do Estado.	23
 II Parte	
QUESTÕES RELEVANTES SOBRE EFICIÊNCIA ECONÔMICA	
Capítulo 2	
2.1- Tipo de propriedade e eficiência.	28
Capítulo 3	
3.1- Competição e regulamentação.	40
3.1.1- A competição.	40
3.1.2- Fatos que dificultam a competição.	43
3.1.3- Verticalização e competição.	47
Capítulo 4	
4.1- Regulamentação.	51
Capítulo 5	
5.1- O tipo de propriedade, competição e regulamentação.	68
5.2- Colocações finais.	70
 III Parte	
AS TRANSFORMAÇÕES EM BUSCA DA EFICIÊNCIA	
Capítulo 6	
6.1- Público ou privado?	70
Capítulo 7	
7.1- A decisão de privatizar e os objetivos da privatização	71
7.1.1- Objetivos da privatização	94

7.2-	Aspectos do processo de privatização	102
Capítulo 8		
8.1-	O programa argentino	110
8.2-	As privatizações	124
8.2.1-	A privatização de Entel	134
Capítulo 9		
9.1-	O programa de privatização britânico	148
Capítulo 10		
10.1-	A abordagem norte americana	161
10.1.1-	O problema do Pentágono	164
10.1.2-	A privatização na esfera local	168
Conclusão		169
Bibliografia consultada		172

AGRADECIMENTOS

Ao João e a Marlene por tudo, ao Juan e a Ana Lía pela paciência, ao Eduardo e ao Gerson pelo apoio logístico.

Ao Prof. Jorge, orientador, pela disposição e paciência para atender-me em minhas aparições sempre intempestivas.

APRESENTAÇÃO

Os temas abordados no presente trabalho são resultado de uma ampliação da abordagem inicialmente pensada, que era o tema da privatização. Ao aprofundarmos a pesquisa para além do que a mídia normalmente trata, verificamos o quão limitado seria este tema, para o entendimento de uma questão, onde a privatização é parte das soluções, que é a busca pela eficiência econômica.

Esta busca somente toma lugar por ação estatal, e logo, dentro de um Estado democrático, será resultado do consenso popular. Isto sugere que o prévio aprimoramento dos instrumentos de transmissão da vontade popular, seja, de fato, um estimulador da eficiência econômica.

INDICE DE TABELAS

	página
Tabela	
8.1 - Renda per capta	111
8.2 - Renda per capta - posições relativas	112
8.3 - Habitantes por automóvel	112
8.4 - Número automóveis por habitante - pos. comp.	113
8.5 - Investimentos estrangeiros privados	113
8.6 - Resultado da licitação	143
9.1 - Principais vendas do Governo Britânico	151
9.2 - Principais vendas de subsidiárias de prop. pub.	152
10.1 - Percentual de ocorrência de contr. externa	169

I Parte
OBSERVAÇÕES AO COMPORTAMENTO
EMPRESARIAL DO ESTADO

Capítulo 1

1.1 - O ESTADO E AS EMPRESAS

A expansão do Estado como ente gerador do bem estar social de uma nação envolvido nas atividades econômicas não é um fenômeno novo. Recente é a profundidade com que o Estado se imiscuiu nas operações do dia a dia das comunidades. ¹

As funções básicas do Estado são defesa, a segurança e a justiça. Consideramos básicas, porque são indelegáveis dentro do contexto de uma sociedade. O "welfare state" foi com certeza uma ampliação do conceito de justiça. Suas atividades econômicas, pelo menos no mundo ocidental, foram, durante séculos, restritas a proibições ou concessões de atividades econômicas, a garantir monopólios, sua correspondente exploração e as atividades regulatórias em geral.

A demanda por confortos urbanos, com abrangência geral para os conglomerados nascidos da revolução industrial, criou vastos mercados para serviços e produtos que, por sua natureza, geraram, na prática, novos monopólios nunca antes imaginados pelos governos.

Consolidada alguma atividade econômica os governos passaram a desempenhar além das funções regulatórias, também

¹ MOREIRA, David Casimiro. Entraves e perspectivas da privatização no Brasil. Transcrição da I Conferência Internacional sobre "Estatização, Privatização e Eficiência Econômica". São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, 1988. p.2.

funções suplementares dentro do contexto econômicos ². O Estado, por sua natureza impessoal, assume riscos que não encontram similar no setor privado, ocupando assim os espaços menos nobres e rentáveis do espectro econômico³.

Mais do que uma decisão ideologicamente embasada, freqüentemente a expansão do Estado se dá por motivos conjunturais ou por pressões de grupos influentes ⁴. No afã de salvaguardar o patrimônio de muitos dos aliados ou protegidos dos governantes, se coloca dinheiro dos contribuintes para salvar empresas falidas e/ou ramos inteiros de indústria.

A presença do Estado na economia acontece, basicamente, de duas formas. Primeiro através da atividade regulatória, e em segundo pela operação direta de empreendimentos ⁵.

Quanto à atividade regulatória, decorrente do exercício das funções precípua de segurança e justiça, não existem maiores comentários, quando essas funções são exercidas dentro daquilo que espera a sociedade de seus governos, supondo que em nações democráticas devem buscar a manutenção de padrões de qualidade de produtos e serviços, ser equânime no tratamento dos agentes econômicos, defender os interesses maiores da nação, como fomentar o

² FURTADO, Celso. O Estado nos países de industrialização tardia. Transcrição da I Conferência Internacional sobre "Estatização, Privatização e Eficiência Econômica". São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, 1988. p.1.

³ MOREIRA, D.C. Entraves e perspectivas da privatização no Brasil. p.6.

⁴ MOREIRA, D.C. Entraves e perspectivas da privatização no Brasil. p.5.

⁵ MOREIRA, D.C. Entraves e perspectivas da privatização no Brasil. p.8.

desenvolvimento em áreas carentes, a justiça social, uma melhor distribuição de renda ⁶.

É, portanto, na operação de empreendimentos que surgem hoje as principais mudanças na maneira com que o Estado vem marcando sua presença na sociedade. O que impulsiona estas mudanças é a busca pela eficiência econômica, tanto interna como alocativa.

Para abordagem, vamos dividir os empreendimentos operados pelo Estado nas seguintes categorias: Os serviços considerados de utilidade pública e as outras atividades de produção de bens e serviços.

A divisão não é exatamente absoluta, mas, para fins acadêmicos, será útil na evolução do trabalho. Vamos definir o serviço de utilidade pública como aquele de demanda generalizada entre os cidadãos de uma comunidade que, dada a capacidade tecnológica disponível e estrutura de custos de fornecimento, tem na ponta consumidora, geralmente, natureza monopólica.

A definição tem de ser generalizada nestes termos, pois a demanda por confortos urbanos foi gradativamente transformando itens outrora de luxo ou delírios tecnológicos em necessidades diárias. Pensemos no que seriam definidos como serviços de utilidade pública comparando as necessidades de hoje e as de cem anos atrás, ou em Nova York com os serviços demandados em uma cidade qualquer no interior da África.

⁶ MOREIRA, D.C. Entraves e perspectivas da privatização no Brasil. p.8.

A água encanada tratada, eletricidade 24 horas por dia, telefone, acesso a metrô, coleta de lixo, televisão a cabo. A simples possibilidade de que um destes itens citados não tenha fornecimento seguro, pode afastar qualquer morador atual ou potencial na cidade de Nova York. Por certo, na proporção em que nos afastamos das sociedades industrializadas, tais demandas vão caindo, chegando ao extremo de um espaço coberto significar moradia, como podemos observar em qualquer cercania de nossas grandes cidades.

Entretanto, o que nos é relevante é porque o Estado resolve empregar dinheiro dos contribuintes no fornecimento de tais serviços, que geralmente começa a ser gasto das seguintes formas.

O caminho mais curto é a encampação das empresas existentes prestadoras de um serviço então considerado de utilidade pública. Os motivos alegados variam de situação para situação, podendo ser a falência do sistema de mercado, razões de segurança nacional, poupar a comunidade da espoliação estrangeira e/ou capitalista, organizar uma atividade essencial⁷. Estando o menu aberto para o salvador de plantão. Ninguém pensaria hoje em encampação de serviços de fornecimento de óleo de baleia ou iluminação pública a gás⁸, mas esses já foram alvos desse tipo de ação.

⁷ GUERRA, Silvio N.B. Breve histórico da estatização no Brasil. In: HANKE, Steve H. et alii. Privatizar para crescer. Rio de Janeiro, Nordica, 1989. p.13.

⁸ VICKERS, John & YARROW, George. Privatization - an economic analysis. Cambridge, Mass., MIT Press, 1989. p.245.

Outra forma de engajamento do Estado nessas atividades vem da falência das empresas privadas prestadoras do serviço. A ação pode ter como objetivo manter a continuidade do serviço ou, pior, ajudar aos amigos do poder a não perderem dinheiro no processo⁹. A falência pode ser resultante de ineficiência gerencial. Mas, não é raro a falência da empresa vítima do estado que irá tomá-la. O motivo mais comum é a compressão tarifária e a regulamentação onerosa, como ocorreu com os transportes públicos das grandes cidades americanas¹⁰.

Por último, podemos considerar que um governo previdente, observando uma necessidade geral e constatando que os agentes econômicos por si não irão ou não poderão ter meios de satisfazê-las, institui organismos para atender tais necessidades, como, por exemplo, a criação de universidades e hospitais¹¹.

Pressões corporativistas, eleitorais-ideológicas ou outras menos visíveis podem levar o Estado através de seus agentes a atuar segundo o descrito, mas vamos tomar pelo lado financeiro econômico.

Os agentes econômicos, dentro de um comportamento racional, exigirão retornos dos seus investimentos compatíveis com os riscos percebidos no empreendimento. Quando, por motivos diversos, os retornos passam a ser abaixo do mínimo

⁹ GUERRA, S.N.B. Breve história da estatização no Brasil. p.15.

¹⁰ POOLE, Robert. Os obstáculos políticos à privatização. In: HANKE, Steve H. et alii. Privatizar para crescer. Rio de Janeiro, Nordica, 1989. p.65.

¹¹ FURTADO, C. O Estado nos países de industrialização tardia. p.1.

requerido pelos proprietários, ainda que não leve ao abandono imediato dos negócios, certamente leva a interrupção de novos investimentos na indústria e ao desvio dos possíveis fluxos de caixa positivo para outras opções ¹².

A parada nos investimentos leva inexoravelmente a queda na qualidade dos serviços prestados. Nos mercados onde há competição a empresa passa a perder mercado para os concorrentes, no caso dos serviços públicos, onde geralmente observa-se a ausência de concorrentes diretos, os prejuízos na queda dos serviços são absorvidos integralmente pelos usuários.

O desvio da relação original risco-retorno pelo lado do risco está intimamente correlacionada com a estabilidade política e econômica da sociedade cliente. Ainda que as tarifas sejam mantidas a níveis compatíveis com os custos e taxas de retorno desejadas, a agitação política deixa nervosos os proprietários e administradores, pois amplia as possibilidades de futuras desapropriações sem indenizações justas, compressão tarifária ou regulamentação onerosa. Estas percepções levam ao aumento da taxa de desconto aplicada pelos proprietário aos fluxos de caixa projetados, e, salvo por convicções altruísticas raras, quando o valor presente passa a ser negativo, a fuga de novos investimentos é inevitável¹³.

¹² VICKERS, John & YARROW, George. Privatization - an economic analysis. p.90.

¹³ VICKERS, John & YARROW, George. Privatization - an economic analysis. p.89.

Quanto aos retornos, a compressão tarifária é a razão mais visível. Há que considerar também, entretanto, que a possível perda da fatia de mercado para outros serviços decorrente de progresso tecnológico também afeta a percepção de fluxo de caixa futuros, levando aos proprietários à suspensão de novos investimentos.

O fato é que, por motivos que podem ser discutidos à exaustão, o Estado tende a assumir empreendimentos com taxas de retorno incompatíveis do ponto de vista privado. Evidenciando que a taxa de desconto "social" tende a ser sempre menor que taxas de desconto utilizadas pelos investidores privados¹⁴.

Desprezando quaisquer outros motivos para uma intervenção estatal, e assumindo uma racionalidade financeira por parte dos agentes governamentais, temos o seguinte: dado o desvio de novos investimentos na indústria pela firma incumbente e consequente deterioração nos serviços prestados, criam-se as condições para o "takeover" governamental. Essa situação leva aos clientes da firma incumbente, "proprietários" da firma Governo, isto é os contribuintes, a apoiarem o dispêndio de capital para a aquisição e a respaldarem os administradores públicos nas ações para obtenção dos recursos (desvio de recursos tributários e/ou aumento dos tributos, aumento do endividamento, emissões, etc.). A decisão dos contribuintes baseia-se na perspectiva de que o novo proprietário, que possui uma taxa de retorno requerida menor, irá reiniciar os

¹⁴ VICKERS, John & YARROW, George. Privatization - an economic analysis. p.409-412.

investimentos na indústria e recuperar a qualidade dos serviços prestados. Supondo-se um razoável desenvolvimento institucional democrático da sociedade envolvida.

Como já mencionamos anteriormente, nem todas as decisões são tomadas do ponto de vista racional financeiro como a última hipótese. Não cabendo neste trabalho julgar a legitimidade de outros motivos, tais como a segurança nacional, manutenção de empregos e salários na indústria, soberania e outros utilizados pelos dirigentes políticos para justificar os atos relativos às nacionalizações, vamos nos ater principalmente na repercussão financeira de tais atos.

A defesa desta abordagem é baseada na premissa de que os contribuintes é que arcam com todos os custos, já que o Estado apenas transfere riqueza, não a gera, e a eles o que interessa, em última análise, é o recebimento de serviços e bens de qualidade e preços compatíveis¹⁵. O orgulho do cidadão comum por um serviço público nacionalizado acaba no mesmo momento em que este não o serve da maneira esperada. Quanto aos agentes econômicos, a disposição de pagar mais por algum bem ou serviço com justificativas ideológicas, acaba quando estes não podem mais transferir o "custo ideológico" aos seus clientes.

Lamentavelmente, grande parcela da sociedade se apercebe apenas dos efeitos de curto prazo. A tendência dos administradores públicos em nivelar tarifas pelos custos

¹⁵ REDWOOD, John. Privatização: o caso da Grã-Bretanha. In: HANKE, Steve H. et alii. Privatizar para crescer. Rio de Janeiro, Nordica, 1989. p.206.

marginais de curto prazo contrasta com a iniciativa privada onde os preços cobrados carregam custos marginais de longo prazo¹⁶. Isto reflete-se em diferença de preços propostos levando a uma preferência imediatista por menores tarifas.

Essas menores tarifas enfrentadas de imediato serão rigorosamente compensadas no futuro, seja de maneira direta pela elevação brusca nos preços, ou indiretamente, através de maiores impostos ou inflação. Quando não ocorrer o simples sucateamento das unidades operativas por falta de capacidade financeira para fazer frente a novos e necessários investimentos.

Exemplos disto não faltam, no Brasil a compressão das tarifas de energia elétrica com objetivos de combate inflacionário subtraíram das operadoras a capacidade de investimento¹⁷. Na Argentina, a companhia telefônica de capitais britânicos nacionalizada em 1948¹⁸, manteve durante muito tempo tarifas baixas que eram motivo de regozijo político de seus dirigentes-nacionalizadores. Esta empresa foi, em 1990, desmembrada e vendida a dois consórcios liderados por empresas estrangeiras por governantes do mesmo partido que a nacionalizou, com suas unidades operativas sucateadas e buscando uma recomposição das tarifas através de bruscos e politicamente caros aumentos. É bastante difícil, dentro deste quadro, encontrar algum cidadão

¹⁶ VICKERS, John & YARROW, George. Privatization - an economic analysis. p.137.

¹⁷ MOREIRA, David Casimiro. Entraves e perspectivas da privatização no Brasil. p.11.

¹⁸ OFICINA DE ESTUDIOS PARA LA COLABORACION ECONOMICA INTERNACIONAL - OECEI. Argentina economica y social. Buenos Aires. 1973. p.427.

desvinculado de interesses corporativistas, que sinta-se compelido a defender um serviço telefônico nacionalizado¹⁹.

A distorção de tarifas também compromete a eficiência alocativa de recursos, pois sinaliza de maneira falsa sobre os custos a longo prazo e portanto levando a decisões de investimento que se revelarão equivocadas ou ineficientes. Isto é particularmente grave nos casos de energia e transporte, pois levam a decisões sobre localização e configuração industrial que envolvem grandes custos não recuperáveis. O Reino Unido oferece um caso exemplar. A energia elétrica tem seu preço afetado pelo alto custo do carvão nacional, pois a empresa é "persuadida" periodicamente a celebrar contratos de compra de carvão com o monopólio estatal, cujos preços são expressivamente maiores que os vigentes no mercado internacional, e também induzida a decidir por usinas movidas a carvão, ao invés de outras fontes economicamente mais viáveis, sob justificativas diversas que encobrem o real objetivo. A finalidade dessa estratégia é segurar os salários e empregos na indústria do carvão, nacionalizada, além de manter calmo seu poderoso sindicato, o National Union of Mineworkers²⁰.

O caso do gás é inverso. Mantido por razões contratuais a preços muito baixos quando comparados com os atuais custos de oportunidade, levam investidores a decidirem sobre sua utilização, a níveis, talvez até acima do ótimo ²¹.

¹⁹ FRANCO, Lilliana. Los pormenores del contrato de ENTEL. Clarín. Buenos Aires, 21 out. 1990.

²⁰ VICKERS, John & YARROW, George. Privatization - an economic analysis. p.286,336.

²¹ VICKERS, John & YARROW, George. Privatization - an

Quando em um futuro não muito distante, tais distorções vierem a ser corrigidas, muitos agentes econômicos terão, subitamente, suas condições de competição alteradas, podendo levar a pesados sucateamentos por impossibilidade de alteração de configuração a custos viáveis.

Podemos observar então que a subtarifação, sempre imposta pelo Estado, afeta a capacidade de investimento no setor, pode levar a falência das empresas privadas e provocar o "takeover" estatal por pressão popular ou não. E ainda causa graves distorções econômicas já que afetam decisões em investimentos de longa maturação e com pesados custos não recuperáveis.

É relevante observar que a subtarifação é mais factível de ocorrer quando o operador dos serviços públicos é o próprio agente estatal responsável. Os consumidores dentro de uma percepção imediatista não se levantarão para protestar contra a situação. Os agentes estatais não irão auferir nenhum ganho pessoal imediato ou visível com a regularização ²², bem como a justificção política para aumentos é sempre mais trabalhosa para dirigentes. Ao contrário, quando o operador dos serviços é privado, a luta para manter o nível de retorno desejado levará a um confronto entre proprietários e agentes reguladores. Que poderão permitir preços que sejam compatíveis com a taxa de retorno requerida pelos proprietários, ou se decidirem em

economic analysis. p.270.

²² HANKE, Steve H. A necessidade de direitos de propriedade. In: Privatizar para crescer. Rio de Janeiro, Nordica, 1989. p.71.

contrário, iniciar o processo de tomada dos negócios pelo poder público da maneira que descrevemos anteriormente.

1.2 - A participação do Estado fora dos serviços de utilidade pública

O Estado, como ente, tem delegado pela sociedade que o institucionaliza as funções de segurança, defesa e justiça. A ampliação dos conceitos de justiça e segurança levou o Estado a assumir uma participação maior na vida econômica das sociedades²³.

Esta participação, como vimos, dá-se como ente regulador e como operador de agentes econômicos direta ou indiretamente. Na continuação da análise das atividades do Estado como operador vamos observar a atuação deste fora dos serviços de utilidade pública.

As justificativas para o engajamento do Estado nas atividades de produção são muitas, e, de acordo com a situação política e econômica variam sua utilização pelos dirigentes públicos. Vamos nos abster de apresentar algum exaustivo debate ideológico sobre a presença do Estado na economia, dentro do pressuposto que tal presença vem a ocorrer mais por razões afetas ao dia-a-dia dos dirigentes públicos que por motivações de cunho ideológico, essas quase sempre vinculadas a processos de bruscas mudanças políticas como revoluções ou golpes de estado.

²³ FURTADO, C. O Estado nos países de industrialização tardia. p.3.

Vejamos algumas formas de penetração do Estado no setor produtivo. Movido por pressões diversas os dirigentes acabam por dispendir dinheiro dos contribuintes na salvação de empresas a beira da falência ou já falidas. O domínio estatal advirá da injeção de capital, prévia como no caso de financiamentos oficiais, ou na ocasião do impasse econômico em alguma operação de salvamento. Ou ainda, pela conversão de créditos tributários em participação societária, negociada ou por decisão judicial²⁴.

As razões apresentadas nesses casos são: a manutenção do nível de emprego, a possibilidade de recuperação da empresa e posterior retorno ao domínio privado com pagamento ao Estado dos recursos dispendidos, e a manutenção da produção de itens estratégicos para a economia local ou para segurança nacional²⁵.

Lamentavelmente, a facilidade para uma unidade produtiva passar para a esfera estatal não é a mesma para o movimento inverso, quando cessam as razões para a intervenção. Algumas unidades ficam tão enraizadas no poder público, que desaparece da memória social que um dia elas foram privadas. O Banco da República, o maior banco brasileiro em 1905, estava a beira da falência quando seus acionistas solicitaram que o governo transformasse os créditos junto ao banco em participação acionária, e mudou de nome para Banco do Brasil S.A.²⁶. Apesar de ter havido

²⁴ GUERRA, S.N.B. Breve história da estatização no Brasil. p.15.

²⁵ GUERRA, S.N.B. Breve história da estatização no Brasil. p.11.

²⁶ TOPIK, Steve. A presença do Estado na economia política.

outros "BB's" no passado, o "BB" de hoje é o sucedâneo do Banco da República.

Empresas socorridas pelo BNDES que, mesmo depois da injeção de capital, voltaram a ter problemas de solvência foram, frequentemente, tomadas pelo Banco com o propósito de recuperação. Já recuperadas permanecem no portfólio do Banco, e tardam anos para retornar a mãos privadas, enfrentando forte oposição sindical e da burocracia estatal para conclusão do processo ²⁷.

Outra face do estatismo econômico é o Estado empreendedor. Ao observar necessidades econômicas não satisfeitas na sociedade²⁸, ou movido por razões políticas de cunho nacionalista ou dentro de uma doutrina qualquer de segurança nacional,²⁹ o Estado parte para a criação de uma unidade produtiva, em geral pioneira ou com propósitos de substituir importações de materiais ou execução de serviços estratégicos, ou alegadamente estratégicos³⁰. Geralmente tais unidades surgem como apêndices de estruturas já existentes e depois adquirem vida própria³¹.

do Brasil de 1889 a 1930. São Paulo, Record, 1987. p.50-51.

²⁷ GUERRA, S.N.B. Breve história da estatização no Brasil. p.15-17.

²⁸ FURTADO, C. O Estado nos países de industrialização tardia. p.1.

²⁹ GUERRA, S.N.B. Breve história da estatização no Brasil. p.11-13.

³⁰ ABRANCHES, Sérgio H. State enterprise and modes of privatization: a critical view based on Brazilian examples. Rio de Janeiro, IUPERJ, 1984. p.5.

³¹ MOREIRA, D.C. Entraves e perspectivas da privatização no Brasil. p.2-3.

Como os conceitos de segurança nacional ou soberania são dinâmicos no tempo quanto à sua abrangência, vamos nos ater aos aspectos financeiros e econômicos.

Podemos apontar duas razões financeiras para a existência de uma oportunidade não preenchida pela iniciativa privada. Uma é o retorno esperado abaixo do exigido dado o risco percebido pelo investidor. A outra é a falta de capital disponível no montante necessário para implementação do projeto ³².

Nessa circunstância temos o Estado, que, como vimos anteriormente, opera com uma taxa de desconto "social" sempre menor do que aquelas usadas pelos investidores privados, logo em condições de implementar projetos com retornos menores proporcionais aos riscos envolvidos³³. Mas o relevante é que o Estado tem o poder de reduzir ou acabar com alguns componentes dos riscos envolvidos, que investidores privados, mesmo em conluio com o governantes, jamais serão capazes de concretar totalmente.

Para o investidor privado o risco percebido para cálculo da taxa de retorno que este exigirá para o dispêndio de seu capital terá como componentes o risco do negócio, o risco econômico e o risco político³⁴. O primeiro é referente às incertezas do mercado onde atuará a empresa, capacidade da

³² MOREIRA, D.C. Entraves e perspectivas da privatização no Brasil. p.6.

³³ ARRANCHES, S.H. State enterprise and modes of privatization. p.4.

³⁴ EITZMAN, David K. & STONEHILL, Arthur I. Multinational business finance. Addison-Wesley, New York, 1989. p.4-8.

gerência contratada, competição que enfrentará o produto ou produtos, etc.

O segundo refere-se à situação futura da economia local e/ou mundial, que terá o peso proporcional à forma com que o mercado do produto reage em relação ao ritmo geral da economia como um todo.

E o último, especialmente importante para investidores que buscam outros países como opção, refere-se à estabilidade política do local onde será realizado o empreendimento. Possibilidade de expropriação sem indenização justa, regulamentação onerosa, que pode variar da imposição de padrões de qualidade ao tabelamento de preços não factíveis, estão entre outros problemas que podem advir do poder discricionário dos governantes³⁵.

De pronto, observamos que o risco político desaparece imediatamente pois, racionalmente, o Estado como ente unitário, não vai agir contra si mesmo. Ainda que a existência de burocracias rivais possa gerar conflitos intragovernamentais não desprezíveis ³⁶.

Quanto ao risco do negócio, este pode ser substancialmente reduzido. A criação de monopólios para produtos ou serviços de natureza não monopólica, o estabelecimento de cotas garantindo a venda da produção estatal, a isenção de impostos e outras contribuições, e outras preferências não extendidas às empresas privadas pode, no limite,

³⁵ EITZMAN, David K. & STONFILL, Arthur I. Multinational business finance. p.8.

³⁶ MOREIRA, D.C. Entraves e perspectivas da privatização no Brasil. p.13.

tornar a empresa imune às variações da economia, eliminando portanto, também o risco econômico³⁷.

Desta forma, o risco do projeto adapta-se à taxa de retorno "social" requerida pelo governo, viabilizando financeiramente o empreendimento governamental. Naturalmente, a viabilização do empreendimento se dará às expensas dos contribuintes, seja na forma de mais impostos ou inflação, ou de preços mais altos pagos pelos produtos produzidos pelo ente estatal, que podem gozar de mercado cativo por força de instrumento legal.

No Brasil temos como exemplos disto o monopólio das comunicações de longa distância e do petróleo ³⁸. No Reino Unido o carvão ³⁹. No Chile o cobre, e na Bolívia o estanho. Todos os exemplos, certamente, não encontrarão dentro da teoria econômica qualquer justificativa para terem esta configuração monopólica estatal. Os eventuais ganhos resultantes de uma coordenação de produção ou economias de escala foram devem ter sido devorados pelas ineficiências internas que proliferam pela ausência de competição ⁴⁰.

A indisponibilidade de capitais privados em uma sociedade para o aproveitamento de uma oportunidade econômica, quando esta apresenta retorno compatível com o risco total percebido, ocorre quando o projeto é grande demais em

³⁷ TANOIRA, Manuel. Privatização como expediente político. In: HANKE, Steve H. Privatizar para crescer. Rio de Janeiro. Nordica, 1989. p.71.

³⁸ CONSTITUIÇÃO da República Federativa do Brasil. artigos e .

³⁹ VICKERS, John & YARROW, George. Privatization - an economic analysis. p.326-7.

⁴⁰ VICKERS, John & YARROW, George. Privatization - an economic analysis. p.42.

relação à economia local, e é influenciada pela forma como a população mantém suas poupanças e o grau de dispersão dessas.

É fato que, se existe uma grande concentração de riqueza e poupança local, a possibilidade de um ou mais investidores dispor de grandes somas para assumir a realização de algum empreendimento é maior que quando existe dispersão. Nesta situação, a disponibilidade de recursos em grandes somas estará relacionada com o porte e credibilidade do sistema financeiro local. Dele dependerá o grau de monetização das poupanças e a acumulação dessas para investimentos de grande porte.

Na dificuldade de dispor de capital, o Estado interessado em promover as condições necessárias para estabelecer projetos de grande porte, pode agir em três direções: Tomar o capital à iniciativa privada por transferência compulsória via mais impostos, aumento do endividamento público ou emissão inflacionária; criar incentivos à acumulação e/ou concentração privada de capitais ⁴¹; ou, finalmente, promover as mudanças institucionais necessárias a reduzir os riscos políticos percebidos pelos investidores estrangeiros abrindo o mercado ao investimento externo, dependendo dos objetivos da criação da empresa.

A estabilidade política, o Estado de direito e a credibilidade das instituições locais são requisitos para a implementação da última opção ⁴².

⁴¹ MORAIRA, D.C. Entraves e perspectivas da privatização no Brasil. p.7.

⁴² ELTEMAN, David K. & STONEHILL, Arthur I. Multinational business finance. p.487-514.

A tributação e o fortalecimento institucional do sistema financeiro são os instrumentos para a consecução dos objetivos de acumulação e/ou concentração de capitais.

Medidas para encorajar a transformação das poupanças estocadas em ativos físicos para monetários, feita de maneira a não provocar fuga de capitais, fomentarão o aparecimento de recursos disponíveis para os eventuais investimentos de grande porte.

As duas opções já descritas levarão ao aproveitamento da oportunidade pela iniciativa privada. Na que passaremos a descrever, o Estado passa de agente regulador a operador, assunto de nossa análise no momento.

O Estado, quando toma recursos à sociedade com objetivo de empregá-los no aproveitamento de oportunidades econômicas abertas por falta de candidatos com capital necessário, poderá seguir dois caminhos. Acumular os recursos gerados pela tributação, emissão ou aumento do endividamento público e prover organismos oficiais para emprestá-los a iniciativa privada, ou operar a implantação de empresas diretamente.

Na primeira forma, o agente estatal que irá operar o investimento é, geralmente, um banco de desenvolvimento que, diretamente, ou através de outros bancos como agentes, coloca à disposição dos investidores os recursos, suprindo, assim, a deficiência do sistema financeiro local na função de acumulação de poupança.

Se o problema fosse exclusivamente a falta de capital disponível, a equação econômica poderia estar resolvida

Porém, quando outros problemas florescem o Estado pode subverter os pressupostos financeiros para garantir a continuidade do esquema apresentado.

Primeiro, as taxas de juros cobradas pelos recursos "desenvolvimentistas" são sensivelmente abaixo das praticadas pelo mercado⁴³, comprometendo a eficiência alocativa da economia. A eventual proteção oficial contra competição estrangeira ou futura competição local, através da simples proibição de importações, negativa de outros financiamentos nas mesmas condições para possíveis concorrentes ou a simples recusa cartorial para a implantação da concorrência não podem ser classificadas como eventos raros quando recursos públicos são empregados por entidades privadas.

Neste fenômeno identificamos três grupos de interessados no protecionismo oficial à empresa privada, os empregados da empresa, os proprietários e a burocracia oficial concedente dos empréstimos. Os argumentos para a proteção são similares aos que procuram justificar a encampação de empresas pelo Estado: garantir empregos e nível salarial; garantir sobrevivência de indústria nascente; proporcionar ao país domínio de tecnologias, soberania e segurança nacional. Não mencionados, por considerar implícita, a garantia dos lucros privados nos níveis desejados.

1.2.1 - A Operação direta

⁴³ PASSOS, Carlos. Estatização, privatização e eficiência econômica: questões a considerar. Transcrição da I Conferência Internacional sobre "Estatização, Privatização e Eficiência Econômica". São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, 1988. p.2.

Mesmo com as defesas expostas acima, custeadas pelos contribuintes, o empreendimento pode vir a ser inviável em termos financeiros. Nesse caso, o Estado, freqüentemente, transforma sua posição de credor em participação acionária podendo até mesmo, instituir programas de participação acionária oficial ⁴⁴. O passo seguinte é o "takeover" estatal dentro das características e sob as justificativas políticas já descritas.

Em outras circunstâncias, o Estado pode optar por iniciar diretamente a implantação de projetos. Os governos de natureza ou rótulo liberal se engajam em apresentação de justificativas para o emprego de dinheiro público para a execução de empreendimentos, típicos da iniciativa privada em outros países ou até mesmo no próprio. Além das tradicionais reivindicações relativas a segurança, soberania, para citar apenas dois itens, também são frequentes as alegações de necessidade de formação de quadros técnicos, falta de capacidade gerencial, alto custo de pesquisa e desenvolvimento, dentre outras de carácter técnico ou pseudo-técnico.

Governos de natureza nacionalista ou pouco democráticos, não se preocupam com tais sutilezas. O México e o Brasil possuíam nos início dos anos 60 aproximadamente 150 empresas estatais, número que subiu para 400 e 600, respectivamente, no início da década de 80.⁴⁵

⁴⁴ ABRANCHES, S.H. State enterprise and modes of privatization. p.35.

⁴⁵ PERG, Elliot. O papel da desmobilização no crescimento económico. In: HANKE, Steve H et alii. Privatizar para crescer. Rio de Janeiro, Nordica, 1989. p.46.

Um grande problema para estes empreendimentos governamentais é a manutenção dos objetivos de sua implantação até o final do projeto. Com mudanças políticas, tais objetivos também podem mudar. É óbvio que mudanças não são, por si só, nocivas, é necessário analisar caso a caso.

A abertura de novos mercados, o pioneirismo governamental, sempre apto a submeter-se a riscos maiores, justificam a implantação de uma empresa. Isto alcançado, freqüentemente, as empresas são mantidas nas mãos do Estado ainda que sua missão esteja terminada, quer coroada de sucesso, quer não. Então as razões passam a ser a regularização do mercado através do oferecimento de produtos mais baratos, mesmo sob o auspício de contribuintes não consumidores. Falhando nesse objetivo, a garantia de empregos e salários, a obtenção de informações confiáveis sobre a indústria, a manutenção de atividades de pesquisa e desenvolvimento, serão usadas como argumento pelos beneficiários da empresa para a manutenção da participação estatal.

Mesmo constituídos dentro de critérios que indiquem que a presença do Estado não é descabida dadas as circunstâncias, tais entes podem passar a sofrer rápida expansão de negócios, em consequência da autonomia que podem a obter. Diversificar suas operações e passar a ter atuação em outros setores em competição direta com a iniciativa privada, é uma estratégia comum que se repete⁴⁶.

⁴⁶ ABRANCHES, S.H. State enterprise and modes of privatization. p.16-7.

Do somatório de operações como as citadas, surge a possibilidade de subsídio cruzado⁴⁷, isto é, a atividade original que motivou a constituição da empresa passa a ser custeada parcialmente por outros ramos da empresa. Ou o inverso, setor da empresa estatal que goza de poder de mercado monopólico passa a gerar fluxo de caixa para subsidiar outros setores ineficientes, que, de outra forma, estariam fechados. Ambas as situações geram deficiências de alocação de recursos na economia.

Sejam quais forem as razões para o controle estatal de algum meio de produção, o custo sempre fica a cargo do contribuinte. O argumento de que empresas estatais podem ser lucrativas e logo não são sorvedoras de recursos do tesouro, não resiste ao simples fato de que se existe lucro, este é pago pelos clientes diretos ou indiretos, que são os próprios contribuintes.

O que interessa aos últimos é a utilização ótima dos recursos de uma sociedade, a maior produção possível dados os recursos empregados. E, definitivamente, lucro não é um indicador absoluto de que este nível de eficiência está sendo alcançado, apenas comprova que as receitas da unidade produtiva cobrem as despesas⁴⁸.

1.3 - OUTRAS CONSIDERAÇÕES SOBRE ATUAÇÃO DO ESTADO

49

⁴⁷ VICKERS, John & YARROW, George. Privatization - an economic analysis. p.5, 224-225.

⁴⁸ VICKERS, John & YARROW, George. Privatization - an economic analysis. p.142-3.

⁴⁹ Conceitos desenvolvidos a partir de anotações relativas a palestra proferida pelo Prof. Júlio Queiróz, Phd. Em Florianópolis, SC, em julho 1987.

Fora das economias socialistas, onde a presença do Estado resulta da tentativa de implantação da ideologia política dos vitoriosos em movimentos armados diversos, os deveres do Estado são matéria de discussões intermináveis.

Para fins de simplificação vamos trabalhar dentro da suposição que o Estado é sempre o agente de uma sociedade para consecução de seus objetivos. Desprezaremos situações diversas onde este é agente de indivíduos ou grupos que no uso dos poderes conferidos ao Estado, beneficiam-se às expensas do resto da comunidade. A realidade nos obrigaria a milhares de variações.

O Estado constituído para funções de defesa, segurança e justiça, passa a demandar da sociedade constituidora a disposição permanente de cidadãos quando a necessidade de serviços assim o exige. Estes cidadãos são recompensados pelo afastamento das atividades produtivas pelos demais membros, com o destacamento de uma pequena parcela da produção de cada um a ser atribuída àqueles que estão trabalhando por todos.

Criado o Estado, surgem, em essência, o funcionário público e os impostos. Assim, qualquer ampliação da atuação do Estado, implica em menos força produtiva e maior parcela daquilo que é produzido comprometido para pagamento desta atuação, dentro de uma sociedade em que cada unidade econômica produz tudo o que consome.

A divisão e especialização do trabalho levam ao aumento da produção global da sociedade, mantidos os mesmos recursos alocados. Neste momento cada unidade econômica

passa a produzir mais, e no limite somente, aquilo que pode fazer com mais eficiência. A nível ideal, o regime de trocas garante a satisfação de todos com menor dispêndio de recursos que na situação anterior.

Com o aumento da especialização, algumas unidades econômicas passam a produzir serviços ao invés de bens. Esses serviços consumiam, antes, tempo de todos que poderia ser dedicado à produção. Nesse contexto cria-se a possibilidade da troca de bens por serviços, evoluindo da posição de somente troca de bens por bens.

A especialização leva ao incremento na eficiência da produção de bens e serviços, mas só existirá se o ganho em produtividade permitir a cada unidade produtiva, dispender menos recursos para a aquisição dos bens ou serviços do que os necessariamente alocados para uma produção própria.

Quando a sociedade incumbe o Estado para correção das deficiências geradas pelo sistema de trocas, que leva algumas unidades produtivas a receber mais recursos do que os dispendidos, resultando na acumulação, surge a tributação diferenciada.

Como consequência, o rateio das despesas do Estado entre os contribuintes deixa de ser equitativo e passa a ter caráter distributivista que, seja qual for o padrão de rateio adotado, fará com que os mais ricos suportem com mais recursos a existência do Estado, que é concebido para prestar serviços de forma equânime. Nessa situação, os que mais possuem recebem sempre menos por unidade de tributo recolhida. Raciocínio baseado na hipótese de que o Estado

continua realizando somente as funções originalmente concebidas, cujos serviços são indivisíveis.

A especialização compromete menos recursos agregados na produção do bem ou serviço, em volume e qualidade que satisfaça seus usuários, do que se cada um deles fosse incumbido em sua própria. Sendo esta produção quantificável e divisível entre as unidades compradoras, essas terão condições de obter o desejado dentro de preços ótimos, verificada a ausência de monopólio. Na presença desse, a regulamentação inerente à função justiça garantirá o fornecimento dentro de preços justos.

Quanto aos serviços surgidos da divisão do trabalho e especialização das unidades econômicas, não existe razão incontestável para que o Estado deles se faça responsável. Também não é necessária a intermediação estatal para concretar-se o processo de troca entre duas unidades econômicas.

Ao recolher tributos de toda a sociedade para a prestação de serviços resultantes da especialização de forma gratuita, o Estado compromete violentamente a alocação ótima de recursos, diminuindo a produção total, mantido o nível de recursos comprometidos.

A distorção diminui se o Estado fornece o serviço cobrando por ele, e chega a zero quando é cobrado o preço ótimo e inexistem perdas na intermediação, o que é pouco provável.

É ineficiente, portanto, o mecanismo de correção distributivista através da prestação daqueles serviços de

forma gratuita pelo Estado. Se, por distorções no sistema de trocas, existem segmentos que não podem satisfazer suas necessidades, o caminho mais direto e mais eficiente é buscar a melhoria desse sistema através da atividade reguladora. Mais eficiente ainda do que a prestação gratuita é assumir a função distributivista diretamente, concedendo aos segmentos desfavorecidos do sistema, até que esse seja corrigido, os recursos tomados aos contribuintes com bases diferenciadas⁵⁰.

Os potenciais fornecedores do serviço competiriam pelos novos clientes em preço e qualidade alcançando conseqüentemente maior eficiência interna. Nesta situação temos as necessidades atendidas sem os desperdícios decorrentes do excesso de demanda e falta de competição, vinculados ao preço zero dos serviços executados pelo estado. Resultando em menos impostos e liberação de recursos para outras atividades produtivas.

Concluimos, então, que, numa situação ideal, para que uma sociedade obtenha o máximo rendimento dos seus recursos, o Estado por ela constituído deve desempenhar somente os serviços atinentes as funções originais, indivisíveis. E, no exercício destas funções, corrigir as eventuais distorções no sistema de trocas, proporcionando a todos os membros, condições de que, com meios próprios, satisfassam todas as necessidades, tornando dispensável a ação distributiva direta ou indireta.

⁵⁰ ROTH, Gabriel. Privatização de serviços públicos. In: HANKE, Steve H et alii. Privatizar para crescer. Rio de Janeiro, Nordica, 1989. p.150-2.

II Parte
QUESTÕES RELEVANTES SOBRE
EFICIÊNCIA ECONOMICA

Capítulo 2

2.1 - TIPO DE PROPRIEDADE E EFICIÊNCIA

A eficiência do gerenciamento de empreendimentos é, sem dúvida, impulsionada por fatores externos. Dentro destes fatores, o tipo de propriedade tem sido usado, principalmente pelos dirigentes políticos quando defendem programas de privatização, como forma para o aumento da eficiência e, logo, justificando a passagem do controle social para o controle privado.

No nosso entendimento, o tipo de propriedade não é, por si, responsável por diferenças no rendimento de empresas⁵¹. Ao demonstrarmos, vamos elaborar o conceito de eficiência e problemas que ocorrem na sua busca.

A sociedade toma como eficiente o agente econômico que coloca à disposição produtos na qualidade esperada com o emprego do menor volume de recursos possível, que lhe permita cobrar preços competitivos.

Para o proprietário, eficiente é a empresa que maximiza a sua riqueza com o menor esforço possível. A empresa deve buscar sempre a maior diferença entre o preço de venda e o custo de produção. Esta diferença é administrada conforme a competição reinante no ambiente econômico. Na medida que ela aumenta, a margem de manobra para elevação de preço

⁵¹ VICKERS, John & YARROW, George. Privatization - an economic analysis. p.41-42.

esbarra na perda de mercado, fazendo cair o nível das receitas totais. Nesse ponto resta a busca pela redução de custos.

Assim, em um ambiente econômico onde haja competição, real ou potencial, o esforço dos proprietários em aumentar a riqueza deles vai conduzir o desempenho das empresas ao encontro dos desejos da sociedade⁵², a menores custos para dar condições a menores preços, sob pena da perda de mercado.

Até este ponto não existe motivo para considerarmos que a natureza da propriedade afete o desempenho. O objetivo dos proprietários é o mesmo, com a seguinte nuance: Os clientes são os proprietários em uma empresa estatal, logo qualquer ganho da empresa seria indiferente em um sistema que não apresentasse perdas por fricção. Todo excesso de receita voltaria na forma de dividendos, ou menos impostos, e toda vantagem em preços abaixo dos custos seria compensada na forma de mais impostos ou inflação.

Desta maneira, o que interessa a proprietários/clientes é a produção do bem da forma mais eficiente para que suas necessidades sejam atendidas com menor dispendio. Reconhecendo a existência de perdas por fricção, os proprietários/clientes vão deixar de ser indiferentes quanto aos resultados obtidos pela administração da margem de lucro, preferindo o pagamento direto do preço necessário a cobrir os custos, a ter que esperar uma compensação via

⁵² VICKERS, John & YARROW, George. *Privatization: an economic analysis*. p.426.

variação de impostos e/ou pagamento de dividendos, aumentando, assim, a sensibilidade ao nível dos custos⁵³.

A situação também se altera no caso de que nem todos os contribuintes/proprietários sejam clientes ou o inverso, no caso de compradores estrangeiros por exemplo. A luta para evitar a transferência indevida de recursos entre os dois grupos também irá resultar na redução de custos.

Segundo o exposto, então, não existiriam diferenças de desempenho entre o empreendimento de propriedade pública e o de propriedade privada. Entretanto, os aspectos apresentados frequentemente pela mídia, fundamentados ou não, e os levantamentos científicos realizados com mais critério, levam a crer que exista pelo menos uma tendência a um desempenho mais pobre dentro das empresas públicas. Assim, se os proprietários em ambas as situações têm aspirações que não se contradizem, isto nos leva a concluir que o problema reside na transformação da vontade do proprietário em ação administrativa.

Com a profissionalização da administração dos grandes empreendimentos e respectivo afastamento dos proprietários das decisões operacionais, resultantes de expansão fenomenal nos negócios, de sua maior complexidade ou da fragmentação acentuada da propriedade, passou-se a necessitar de instrumentos que permitissem a resolução dos potenciais conflitos entre administradores e proprietários.

⁵³ VICKERS, John & YARROW, George. Privatization - an economic analysis. p.28.

Cada um destes dois grupos têm objetivos diferentes e dispõe de informações em volume e qualidade muito diferentes sobre os empreendimentos em questão ⁵⁴. Os proprietários querem maximizar os retornos sobre cada unidade de capital investido e assim maximizar o valor presente de sua riqueza. Os administradores buscam maximizar a relação entre recompensa devida e esforço empregado.

Cabendo ressaltar que esta recompensa nem sempre é passível de ser expressa em termos monetários. O gerente pode, em suas ações, buscar mais segurança, tranquilidade, poder. O que certamente não vai sempre ao encontro das ações esperadas pelos proprietários para maximização da riqueza⁵⁵.

Com o virtual monopólio das informações relativas as operações dos empreendimentos, os gerentes podem tornar suas decisões inquestionáveis pelos proprietários. Assim, resta aos últimos estabelecerem esquemas de incentivos que convidem os administradores a trilhar caminhos mais diretos rumo à maximização da riqueza deles.

O sucesso de um esquema de incentivos depende dos seguintes aspectos: ao proprietário ele será efetivo na medida em que o dispendido gerar um aumento maior no valor presente de sua riqueza. E o administrador será efetivamente estimulado se perceber que o custo do esforço adicional for menor que o incentivo recebido.

⁵⁴ VICKERS, John & YARROW, George. Privatization - an economic analysis. p.9.

⁵⁵ VICKERS, John & YARROW, George. Privatization - an economic analysis. p.10.

Quanto mais informações dispõem os proprietários mais preciso é o esquema de incentivos na indução dos gerentes ao comportamento desejado pelos primeiros. A obtenção de informação demanda também a alocação de recursos, fato que levará os proprietários a buscarem um ponto de equilíbrio ótimo entre os gastos na monitoração da administração e o ganho marginal obtido nesta ação ⁵⁶.

A institucionalização de procedimentos de "disclosure" busca exatamente aumentar o poder de controle dos acionista sobre os destinos da empresa, diminuindo o volume de informações monopolizadas pelas gerências.

Os gerentes, naturalmente, não podem esconder os resultados de suas ações. Sua liberdade fica limitada pela necessidade de atingir-se a rentabilidade exigida pelos acionistas dadas as condições de mercado. Estes últimos poderão substituir os gerentes caso estas metas não sejam atingidas. Se o custo de manutenção de um sistema de monitoração ficar elevado demais para que os gerentes ajam na forma desejada, os acionistas podem tomar-lhes o lugar ou também substituí-los.

O proprietário que se engaja em um acompanhamento estrito de seus administradores suporta todos os custos da operação. Porém, os ganhos marginais resultantes desta serão divididos proporcionalmente à participação de cada proprietário. Isto naturalmente reduz o apelo a investir em monitoração ⁵⁷. Deduz-se, então, que quanto mais diluída

⁵⁶ VICKERS, John & YARROW, George. *Privatization - an economic analysis*. p.12-3.

⁵⁷ VICKERS, John & YARROW, George. *Privatization - an economic analysis*. p.12-3.

for a propriedade mais autônoma será a administração, que maior liberdade terá para buscar os seus próprios objetivos.

É neste ponto que podemos verificar uma diferenciação entre as empresas privadas e as estatais. As empresas estatais têm seu capital ou parte dele diluído por todos os contribuintes. Conforme o citado anteriormente, isto tende a enfraquecer a motivação monetária para monitoração das administrações.

Temos ainda como agravante na diminuição dos incentivos monetários, o fato de que os eventuais ganhos reverterão sempre ao tesouro (ganho diluído ao máximo), sendo que os benefícios auferidos pelos contribuintes estarão na redução de impostos ou redução de emissões inflacionárias de moeda. Estes benefícios ainda serão mais difíceis de serem percebidos quando considerarmos a enorme quantidade de fatos que influenciam a tributação e as necessidades de emissão de moeda ⁵³.

Vamos somar ao fato da diluição, o maior número de intermediários que o proprietário social tem em relação ao privado para que suas aspirações cheguem à empresa. O acionista pessoalmente ou através de seus procuradores expressa sua vontade diretamente quando da Assembléia Geral, e dispõe de mecanismos de fiscalização razoavelmente estruturados e acessíveis. Isto dentro de um quadro de grande fragmentação de propriedade privada, pois quanto menor for o número de acionistas mais direta será a

⁵³ VICKERS, John & YARROW, George. Privatization - an economic analysis. p.31.

monitoração, chegando ao limite em que o acionista exerce a direção dos negócios sem intermediários.

O proprietário social tem como intermediários, supondo uma sociedade razoavelmente democrática, os parlamentares, o poder executivo (geralmente com três níveis, o chefe do poder, o ministro cuja pasta a empresa está vinculada, o chefe da repartição ministerial encarregada dos negócios relativos a área da empresa) e, naturalmente, as respectivas estruturas burocráticas⁵⁹.

Cada um destes grupos é pago pelos contribuintes para defesa dos interesses maiores da sociedade, porém, como pessoas, cada um deles têm seus próprios interesses e aspirações, que não são necessariamente as mesmas dos cidadão ou dos administradores das empresas⁶⁰.

Os membros permanentes da burocracia estatal e os membros temporários, nomeados ou eleitos, exercem um papel fundamental na tradução das aspirações dos acionistas -- que são os contribuintes e eventuais eleitores--, em medidas para guiar os rumos das empresas sob sua fiscalização. A fidelidade desta tradução é diretamente proporcional à possibilidade de substituição dos funcionários pelo voto.

Podemos concluir que, quanto mais estável é o corpo burocrático, mais ele tenderá a agir autonomamente na busca de aspirações próprias. Por exemplo, quando uma parte da

⁵⁹ VICKERS, John & YARROW, George. Privatization - an economic analysis. p.30.

⁶⁰ DONAHUE, John D. The privatization decision - public ends private means. New York, Basic, 1989. p.23.

burocracia estatal tem um desempenho diverso daquele projetado, pode ter por parte dos legisladores impedimentos para expansão, cortes no orçamento, fiscalização mais severa, extinção, isto se os representantes agissem exclusivamente pressionados por seus constituintes. Entretanto, o poder de mobilização dos possíveis prejudicados em interesses próprios providenciarão o lobby necessário a reverter tais iniciativas, lançando mão dos mais diversos argumentos já detalhados neste trabalho⁶¹.

Concretamente, as ações de pressão sobre o parlamento em busca de interesses corporativistas têm exemplos copiosos ao redor do mundo. Para citar, as vantagens obtidas pelos funcionários e administradores no processo de privatização da British Gas⁶². As reversões das extinções de organismos federais do governo brasileiro em 1989. A obtenção na Assembléia Nacional Constituinte do monopólio estatal para telecomunicações por parte dos empregados da empresa e das agências governamentais envolvidos na área.

A ação governamental produz quatro grupos de cidadãos afetados em interesses pessoais. Aqueles que são ou serão prejudicados e são conscientes disto. Os prejudicados que ignoram esta situação. Os que são ou serão beneficiados e sabem e, finalmente, os que são beneficiados e não são conscientes ⁶³.

⁶¹ VICKERS, John & YARROW, George. Privatization - an economic analysis. p.33.

⁶² VICKERS, John & YARROW, George. Privatization - an economic analysis. p.267-8.

⁶³ DONAHUE, John D. The privatization decision - public ends private means. p.31.

Associamos agora o fato de que os dirigentes políticos tem uma função utilidade maior na situação do que fora dela, assim, tenderão a agir de forma a garantir a manutenção deles no poder, ou pelo menos tomar decisões com este fator sempre em ponderação ⁶⁴. Como resultado, temos que as melhores ações governamentais, do ponto de vista político, são aquelas cujos beneficiados a percebem imediatamente e que os eventuais prejudicados não a percebem, ou pelos menos não associe a ela resultados negativos.

Pela ausência de efetivos instrumentos de informação, os contribuintes podem preferir determinados tipos de ação governamental por ignorarem efetivamente o quadro completo de resultados a longo prazo ou mesmo imediatamente⁶⁵. Exemplificando, por sentimentos justificados de piedade, e porque geralmente aqueles que são prejudicados em interesses individuais, são prontamente identificáveis, os cidadão podem apoiar a manutenção de empregos com recursos públicos. Ignoram que o desvio no sistema econômico gerado pelo dispêndio ineficiente de recursos pode levar a desemprego em outras áreas, talvez em proporções maiores⁶⁶. Mas estas consequências estarão dissociadas da ação governamental e passarão despercebidas do ponto de vista eleitoral.

Diante dessa situação pode-se perceber que os proprietários se sentirão pouco incentivados a engajar-se

⁶⁴ VICKERS, John & YARROW, George. *Privatization: an economic analysis*. p.30.

⁶⁵ DONAHUE, John D. *The privatization decision: public ends private means*. p.30-4.

⁶⁶ TANOIRA, Manuel. *Privatização como expediente político*. p.78.

em atividades de monitoração das empresas estatais. Os políticos por sua vez, dando-se conta que eventuais benefícios de um controle mais severo sobre uma agência serão diluídos na massa de atividades governamentais e, certamente, não serão percebidos por seus constituintes de forma isolada, preferirão estar de bem com o corpo burocrático, que pode torna-se barulhento e incômodo. Assim, fazendo o bem a quem percebe, e talvez agradeça em votos, e o mal a quem não percebe, os dirigentes seguirão tentando manter-se nos postos, até que o sistema entre em colapso.

Quando do colapso, ou próximo a ele, é natural que o monopólio de informações sobre os negócios, tanto privados como estatais, seja afrouxado permitindo que proprietários privados ou sociais enteirem-se mais a miúdo das operações das empresas. Os contribuintes passarão a escolher representantes que se comprometam a corrigir as situações no momento expostas como nocivas a sociedade. Fica o pressuposto de que reina alguma democracia e de que o eleitor médio tem acesso a informações.

Consideramos, então, que a diferença de desempenho entre as empresas privadas e as estatais é causada pela distância maior entre os proprietários e gerentes no caso das estatais. Distância que permite ou causa necessidade de muitos intermediários que, no desempenho de suas funções públicas, podem levar a desvios na atuação dos administradores.

Logo, a busca da eficiência pela privatização tem que ser circunstanciada, pode ser o caminho mais simples, não o mais fácil, e certamente não é o único. Tudo vai depender da situação política, econômica e social do Estado que pretende reformular o seu papel. Por outro lado, a privatização pode ter implícita ou explicitamente outros objetivos que não o aumento da eficiência do órgão alvo, e essa passa a ser apenas um dos componentes de análise do processo.

Não é descartável que os dirigentes políticos, quando existe o clamor popular decorrente do colapso dos sistemas gerenciados pelo Estado, acabem optando pela privatização por ser mais simples do que reformular o comportamento dos corpos legislativos e das burocracias das agências controladoras e empresas controladas. E neste processo por vezes apressado, nem sempre os melhores interesses dos contribuintes são preservados.

O estabelecimento de apertados parâmetros de desempenho para empresas e organismos controladores, e a efetiva aplicação desses regulamentos, conduzirão também ao aumento da eficiência. O Governo do Reino Unido, para pavimentar o caminho das privatizações, primeiro engajou-se na recuperação das empresas e agências alvo. A fixação de taxas de retorno e padrões de atuação elevaram a performance tornando-as posteriormente atrativas à privatização, confirmando, em muitos casos, que os níveis de eficiência almejados foram alcançados ainda dentro da condição de propriedade estatal ⁶⁷.

⁶⁷ VICKERS, John & YARROW, George. Privatization - an

A possibilidade deste tipo de atuação ocorre quando após o colapso do sistema gerenciado pelo Estado, os contribuintes mudam sua percepção quanto à atuação política. Deixam de desejar apenas que seus representantes represem preços de serviços de utilidade pública, passam a desejar que a empresa que os preste busque sempre fazê-lo da forma mais barata e reduza seus preços; que os preços não sejam apenas baixos, mas que garantam a possibilidade de continuidade de fornecimento no futuro; que os contribuintes não usuários ou consumidores de bens produzidos sob a égide do Estado não tenham seus tributos agravados para garantir a sobrevivência de empreendimentos falidos ou ineficientes.

Quando os representantes começarem a ser substituídos por não se comportar da maneira desejada pela maioria dos constituintes, com certeza tomarão as medidas necessárias para que os proprietários tenham assegurada uma melhora na transmissão de suas aspirações aos administradores. Isto é, naturalmente, um processo longo e que envolve amadurecimento político da sociedade. A busca pela eficiência em empreendimentos governamentais é um fenômeno raro em ditaduras.

Capítulo 3

3.1 - COMPETIÇÃO E REGULAMENTAÇÃO

A competição e a regulamentação são dois fatores externos que influenciam o desempenho das organizações econômicas. Analisaremos alguns dos aspectos que são no nosso entendimento essenciais no estudo da dimensão do Estado. Estes dois fenômenos, entretanto, não estão sempre presentes nos diversos nichos do contexto econômico. Estudaremos cada um deles e ao final a relação entre eles.

3.1.1 - A Competição

O maior estímulo à busca da eficiência interna é sem dúvida a competição, entretanto, seu estabelecimento varia de acordo com o ramo da indústria, localização e tamanho do mercado, tecnologia disponível, tipo de produto. Sob a maioria dos critérios de análise é possível encontrar novas nuances relativas à competição e ao seu efeito sobre a eficiência⁶⁸.

O ambiente econômico que tenha como característica a presença de diversos concorrentes disputando espaço para colocação de sua produção, motiva administradores e proprietários, ainda que por razões diversas. Basicamente, proprietários estarão atentos para que os empreendimentos não sejam deslocados de seus nichos mercadológicos, comprometendo vendas e, conseqüentemente, o retorno sobre o capital aplicado.

⁶⁸ VICKERS, John & YARKOW, George. Privatization - an economic analysis. p.47.

Os administradores estarão atentos à manutenção do que poderíamos chamar de "uma vida mais tranquila"⁶⁹. O primeiro aspecto a afetar a vida dos gerentes em face da competição é o risco de falência de sua empresa por deslocamento do mercado e consequente perda do emprego. É lícito concluir que administradores, dentro de um comportamento racional, ainda que movidos somente por interesses próprios, tentarão, legitimamente, vencer a competição colocando para seus potenciais clientes o produto/serviço mais adequado.

O "takeover threat" é a segunda ameaça que paira sobre a vida dos administradores. A existência de competidores diretos mais eficientes pode levar a mudança da propriedade e com ela todos os efeitos mais temidos pelas gerências⁷⁰.

Quanto mais eficiente é um empreendimento, maior é a taxa de retorno potencial que é oferecida a seus proprietários. Dispondo de um "know how" mais eficiente, estes proprietários ou administradores podem oferecer a outros proprietários menos eficientes propostas de compra de seus ativos que superam a corrente taxa de retorno por eles obtida. Dentro de uma racionalidade financeira o negócio serve para as duas partes. De um lado resultará em remuneração aos vendedores, em valores mais altos do que poderiam obter na manutenção dos ativos e, aos compradores, os ativos apresentarão rendimentos mais

⁶⁹ VICKERS, John & YARROW, George. Privatization - an economic analysis. p.51.

⁷⁰ VICKERS, John & YARROW, George. Privatization - an economic analysis. p.15.

elevados decorrente da "expertise", cobrindo as taxas de retorno esperadas.

A possibilidade de um "raid" afeta ambas administrações. As menos eficientes são afetadas pelo temor de substituição caso seja a elas imputada a culpa pelo pior desempenho. As mais eficientes serão atingidas pela percepção que estarão em condições de alcançar outros objetivos menos claros de suas ações ⁷¹. A diminuição da concorrência é óbvia, ampliação dos poderes da gerência decorrente de um controle sobre maiores receitas, fatias de mercado, maior número de empregados, etc., pode também exercer uma fascinante atração sobre os administradores para a consecução de compras ou fusões sem que um ganho sinérgico seja evidente.

A estrutura jurídica afeta a aplicação do puro raciocínio financeiro nos casos de "takeover". Muitos países possuem leis que inibem operações resultantes em monopólios ou oligopólios. Alguns até mesmo possuem leis que obrigam a aceitação de ofertas por parte dos minoritários quando o negócio já foi fechado pelos majoritários⁷². Existem também casos de legislações feitas sob encomenda, onde são discriminados possíveis adquirentes, segundo bases diversas tais como: localização da matriz, nacionalidade dos sócios ou ramo de negócios exercido pelos proprietários⁷³.

⁷¹ VICKERS, John & YARROW, George. Privatization - an economic analysis. p.24.

⁷² VICKERS, John & YARROW, George. Privatization - an economic analysis. p.17.

⁷³ EITZMAN, David K. & STONEHILL, Arthur I. Multinational business finance. p.497.

Um terceiro resultado da competição é uma maior disponibilidade de informações sobre a indústria, que serão úteis aos proprietários na monitoração das atividades dos administradores, facilitando a implantação de controles e incentivos que disciplinem a ação gerencial segundo os interesses dos proprietários.⁷⁴

Fatos que dificultam a competição

O ponto de equilíbrio economia de escala versus competição vai variar de produto para produto, de serviço para serviço, dadas as condições de mercado e tecnologia disponível. A permanente comparação entre os ganhos derivados da produção em grande escala com as perdas derivadas da menor competição, resultantes da falta de estímulo externo para ganhos na eficiência interna, vai determinar o número de fornecedores ideais para cada produto em uma dada região.⁷⁵

A estrutura de custos de cada produto ou serviço irá conduzir a natureza e a possibilidade da efetiva competição entre fornecedores. Num caso muito raro, duas companhias de distribuição de eletricidade disputavam o mercado de Buenos Aires até fins da década de 70. A SECBA - Servicios de Eletricidad de Gran Buenos Aires - e a Cia. Italo-Argentina competiam pelo fornecimento de energia elétrica de tal forma que possuíam malha de distribuição duplicadas, isto é, numa mesma rua ou até mesmo em um mesmo

⁷⁴ VICKERS, John & YARROW, George. *Privatization - An economic analysis.* p.69.

⁷⁵ VICKERS, John & YARROW, George. *Privatization - An economic analysis.* p.48.

edifício, haviam moradores servidos por diferentes companhias de eletricidade⁷⁶.

Dada a natureza dos serviços de eletricidade, supõe-se o inevitável desperdício de recursos. Como evidência, pudemos apurar que os serviços de eletricidade descritos acima estão entre os mais caros do mundo ⁷⁷. Neste caso, fica patente que a competição não pode produzir os benefícios esperados pela sociedade, já que a tecnologia disponível impõe uma grande coordenação entre as atividades de produção e distribuição, para que o consumidor seja atendido dentro de custos razoáveis.

A existência de "sunk costs", aqueles vinculados a decisão de ingresso e não estão vinculados com a efetiva operação do negócio, e ainda não são recuperáveis caso o empreendedor desista da entrada, também limita a possibilidade de competição por dificultar a entrada de novos competidores em um mercado⁷⁸. Por exemplo, um empreendedor pensa que um mercado de transporte ferroviário tem apenas 80% da demanda potencial atendida e a malha existente está esgotada. Parte, então, para a construção de uma malha paralela. Ao concluir as ferrovias, uma recessão afeta a demanda de transporte e a incumbente firma passa a atender a 100% do mercado potencial, pois possui contratos de longa duração. Os únicos valores recuperáveis da construção da ferrovia serão a sucata de ferro e de madeira que conseguir vender, além de, talvez, as

⁷⁶ OECEI. Argentina económica e social. p.371.

⁷⁷ ALE, Ana. Habrá que invertir para comprar ENIPA. Clarín, Buenos Aires, 30 set. 1990. p.20.

⁷⁸ VICKERS, John & YARROW, George. Privatization - an economic analysis. p.54.

terras eventualmente ocupadas. Os custos de construção, planejamento, treinamento de futuros empregados e licenças são "sunk costs".

Quanto mais elevados são os "sunk costs", mais inibidos estarão novos concorrentes, pois o risco do negócio aumenta substancialmente, constituído-se, em uma barreira para entrada.

Os efeitos positivos da competição poderão ser atingidos ainda que esta seja apenas potencial, o "entry threat" manteria os administradores em constante busca de eficiência na tentativa de inibir a entrada de outros fornecedores, diminuindo no mercado a potencial taxa de retorno de novas firmas pela prática de preços não atrativos.

Na proporção em que a firma incumbente tem a possibilidade de perceber a intenção de entrada de algum concorrente, a capacidade de reação prévia para a adoção de comportamento defensivo, positivo ou negativo para a sociedade, aumenta. Quando a entrada requer o pedido de licenças governamentais, investimentos de longa maturação ou contratos com fornecedores de matérias primas comuns, permite que a empresa reduza suas margens nos preços, monopolize fornecedores, aumente os salários dos especialistas por ela contratados, elevando padrões no mercado e outras estratégias, de tal sorte que o concorrente em potencial desista do negócio antes de entrar ou, quando o fizer, depare com desvantagens não previstas ⁷⁹.

⁷⁹ VICKERS, John & YARROW, George. Privatization--an economic analysis. p.61-67.

A simples permissão de entrada de novos fornecedores no mercado de transporte suburbano de Londres por ônibus no início dos anos 80 levou o então regime monopolizado pela National Bus Company a uma liberalização quase absoluta, onde, em poucos meses, dezenas de fornecedores lutavam por um espaço no mercado. As tarifas se reduziram drasticamente e novos itinerários e serviços foram introduzidos⁸⁰. O poder de mercado da outrora firma monopolística, entretanto, veio a prevalecer quando esta reagiu também com redução nos preços, implantação de novos itinerários. Então, as novas firmas perderam sua vantagem comparativa. Como nem todas as barreiras foram levantadas, como o acesso a vagas nas principais estações rodoviárias, o público retornou gradativamente à National, as tarifas recuperaram um pouco o valor, muitos competidores desapareceram e a National emergiu como a grande vitoriosa do processo de abertura. E, nessa posição privilegiada, talvez premeditada, a companhia foi privatizada entre julho de 86 e abril de 88⁸¹.

Também no caso de entrada de novos competidores a estrutura jurídica determina o comportamento do mercado. Geralmente agindo sob pressão de firmas incumbentes, os Estados restringem a entrada de novos concorrentes. Estas restrições podem variar da requisição de licenciamento (que permite o prévio conhecimento da ou das empresas existentes), requisições de padrões técnicos ou características jurídicas, capital mínimo, até a simples e

⁸⁰ REDWOOD, John. Privatização: o caso da Grã-Bretanha. p.205-206.

⁸¹ VICKERS, John & YARROW, George. Privatization - an economic analysis. p.372-375.

cartorial decisão de não permitir a entrada sob alegações diversas.

Durante muitos anos os empresários brasileiros que tentaram abrir postos de gasolina, moinhos de trigo³² e outros serviços, descobriram o quão impenetrável pode ser um mercado ocupado por empresas privadas, quando as firmas incumbentes tem como aliadas as burocracias dos três níveis de governo.

O comportamento anti-competitivo dos proprietários visa a realização de ganhos monopólicos, decorrentes da possibilidade de administração da margem de lucro, em detrimento da sociedade, pela falta de alternativa dessa na obtenção do produto desejado. Aos administradores, a tentação de uma "vida tranquila" na ausência de ameaças às suas carreiras e um maior controle das informações disponíveis sobre a indústria, nas circunstâncias de um monopólio, leva a ações que busquem diminuir a concorrência, ou a instalar negócios sempre onde a competição seja menor.

3.1.3 - Verticalização e competição

A verticalização sempre foi uma prática vista com bom olhos por grande parte dos administradores e proprietários, ainda que os efeitos para a empresa nem sempre seja financeiramente os mais vantajosos.

Controlar os canais de fornecimento de qualquer empreendimento, transmite aos gerentes segurança relativa à

³² GOVERNO anuncia a saída da comercialização do trigo.

Folha de São Paulo, São Paulo, 18 set. 1990.

não interrupção do processo produtivo, além da tentação de apropriar-se dos lucros de uma etapa do processo produtivo, que em tese depende ou está muito conectada com a correntemente controlada. O que é relevante refletir é até que ponto esta segurança compensa um eventual aumento dos custos. Cada vez que uma empresa verticaliza o processo de produção, a montante ou a jusante, uma parcela de competição que existe em um contexto econômico fica comprometida, e os resultados para a empresa e para a sociedade nem sempre são os mais positivos.

A verticalização pode tornar-se política da empresa ou grupo econômico. Quando isso acontece, ela perde os potenciais benefícios da especialização dos agentes econômicos e aqueles decorrentes da competição entre eles existente. A grosso modo, cada vez que o custo de produção própria supera o custo de aquisição externa em uma margem que não justifique a segurança proporcionada pelo controle, verificamos que a verticalização produziu efeitos negativos sobre o valor da empresa.

O processo de verticalização empreendido pela Ford Motor Company nas primeiras décadas deste século é um exemplo disto. O fundador e então administrador da empresa, com o objetivo declarado de produzir automóveis da maneira mais rápida e barata possível, buscou, para tal, controlar praticamente toda a cadeia de produção do automóvel. Não apenas fabricar todas as peças, mas também controlar as siderúrgicas, minas de carvão, o transporte das matérias-primas, fábricas de vidro e pneus, a produção de borracha, até mesmo, no limite, a própria plantação de

seringueiras²³. O distanciamento crítico proporcionado pelo tempo deixa claro que o caminho era o inverso, ainda que o processo de produção "just in time" --idealizado por Ford-- seja hoje almejado por todos os grandes fabricantes, ele pode ser alcançado com fornecedores competindo entre si, os benefícios da competição não puderam ser superados pela verticalização.

Uma variante da verticalização que não implica na perda dos benefícios da competição é a participação parcial da empresa em alguns setores relevantes a juzante e a montante do processo de produção. A principal vantagem é o fluxo de informações sobre as atividades envolvidas, que de outra maneira se traduziriam apenas pelo preço pedido pelos fornecedores. Exemplificando, ao produzir um quinto das próprias embalagens, uma empresa tem muito mais condições de avaliar as propostas dos fornecedores beneficiando-se da competição e, ao mesmo tempo, ter parâmetros para manter pressão sobre os produtores da casa na busca de menores custos. Ter uma pequena frota própria para entregas permite uma constante avaliação dos preços propostos pelas transportadoras e, também, monitoração dos custos internos de transporte.

Tendo exposto alguns dos benefícios da competição, podemos concluir que esta deve ser não só fomentada, como protegida dentro de uma economia. As leis anti-truste e outros dispositivos legais que tenham essa finalidade, devem

²³ SIQUEIRA, Luiz. Estudo sobre o processo de produção "Just-in-Time". Dissertação de Mestrado apresentada à Fundação Getúlio Vargas, EAESP. São Paulo, 1990. p.20-26.

ser aplicadas com mais frequência e mais rigor em todos os Estados nacionais. Quando a competição não é possível, ou muito difícil, ou resulta em severas perdas pelo não atingimento de uma economia de escala, sobrevem a regulamentação.

Capítulo 4

4.1 - REGULAMENTAÇÃO

A regulamentação é aqui entendida como a interferência do Estado na atividade econômica, decorrendo das funções de justiça e segurança exercidas na busca do bem estar da comunidade.

A regulamentação é sempre implementada para corrigir uma falha ou suposta falha do sistema de mercado ou quando este sistema não é rápido o suficiente para realizar as correções necessárias ⁸⁴.

Quanto ao último tipo de regulamentação podemos citar os padrões técnicos exigidos para produção de diversos bens e serviços. Por exemplo: a proibição de certos corantes na indústria alimentícia; os níveis de resistência exigidos para equipamentos aeronáuticos; a exigência de graduação em faculdades de medicina para exercício da atividade médica. Podemos supor que a própria dinâmica do mercado eliminaria as falhas com o correr do tempo, entretanto, uma sociedade não está disposta a aguardar que caiam os primeiros aviões ou comecem a proliferar casos de câncer para que os consumidores passem a evitar tais fornecedores e estes, então, mudem seus produtos ou entrem em falência.

Com este tipo de regulamentação o que se deseja é garantir que aquilo que fosse ocorrer inevitavelmente no âmbito do mercado, a curto ou a longo prazo, já ocorra antes que os

⁸⁴ DONAHUE, John D. The privatization decision... public ends, private means. p.17-20.

produtos sejam lançados ou tão logo os organismos regulamentadores sejam sabedores do problema.

A falha, ou suposta falha do sistema de mercado, é a razão que leva ao tipo regulamentação que nos é mais relevante no estudo das funções do Estado.

O estabelecimento de um efetivo regime de competição, como vimos, nem sempre é possível por diversas causas ou, quando estabelecido, pode ser comprometido pela ação de algum participante. A regulamentação, então, é implementada para prover os consumidores com os benefícios da competição ou parte deles, impedindo que os controladores da produção de bens não sujeitos a competição administrem preços e qualidade em detrimento da população consumidora, garantindo a existência de concorrência onde o poder de mercado de algum participante fosse capaz de eliminá-la⁸⁵.

As empresas de serviços de utilidades públicas são um caso típico. Os serviços de distribuição de água, luz e telefone, para citar, dada a atual tecnologia disponível, têm uma estrutura de custos em que, para obter-se o melhor aproveitamento dos recursos alocados, é necessária a monopolização de distribuição, ao menos a nível regional, evitando-se a duplicação de custos fixos ⁸⁶.

O consumidor, na impossibilidade de optar por outro fornecedor a custos razoáveis, vem a ser a ponta fraca no

⁸⁵ VICKERS, John & YARROW, George. Privatization - an economic analysis. p.79.

⁸⁶ VICKERS, John & YARROW, George. Privatization - an economic analysis. p.48.

relacionamento com a empresa. A soberania do cidadão na escolha do produto fica tolhida e este, então, busca, no Estado, a proteção necessária ⁸⁷.

A regulamentação da atividade, quando desempenhada por entidades privadas, objetiva garantir que a empresa incumbente não exercerá seu poder de mercado em detrimento da sociedade cliente. Nestes casos a atenção dos reguladores é especial tanto em relação aos preços praticados e quanto aos padrões técnicos do serviço prestado.

No esforço de garantir os efeitos da competição, a regulamentação deve também interferir na interconexão dos negócios quando, em algum ponto da cadeia de fornecimento, exista ou possa existir um ente monopólico. A padronização de características técnicas permite que vários fornecedores assumam o papel de competidores no fornecimento de cada parte de um único equipamento ou sistema, evitando que uma situação monopólica em um estágio ou peça manifeste-se por todo o sistema. Quando um monopólio é inevitável, o relacionamento deste com outros setores deve ser regulado⁸⁸.

A exploração de gás natural no Mar do Norte, por exemplo, é exercida por diversas empresas privadas, entretanto a entrada do gás explorado dá-se exclusivamente através de estações operadas por uma única empresa, até 1986 estatal e hoje privada, a British Gas. A BG tem um monopólio de fato

⁸⁷ VICKERS, John & YARROW, George. Privatization - an economic analysis. p.70.

⁸⁸ VICKERS, John & YARROW, George. Privatization - an economic analysis. p.69-75.

na coleta e distribuição do combustível. Ainda que a estrutura legal permita o aparecimento de competidores, os gigantes "sunk costs" envolvidos e, dada a estrutura de custos da indústria, os raros benefícios que seriam auferidos pelos potenciais consumidores, é improvável o aparecimento de tal competidor⁸⁸.

Dada esta condição, a BG não só é regulamentada quanto aos preços praticados na distribuição, mas também na maneira com que realiza os negócios a juzante e a montante. O OFGAS, repartição governamental que regula e verifica a aplicação da lei relativa às atividades de produção e distribuição de gás, determina que a empresa forneça gás a potenciais varejistas a preço razoável e permita que outras empresas realizem os serviços de instalação, manutenção de equipamentos além da venda desses (no passado todos estes serviços eram monopólio da estatal). A mesma agência monitora a maneira como são realizados os negócios de compra de gás dos exploradores, impedindo que a BG, cliente único, utilize este poder de mercado para realizar ganhos excessivos através da compressão dos preços pagos aos exploradores. Embora tais ações sejam improváveis, considerando que tais fornecimentos obedecem a contratos de longa duração, a lei determina que eventuais ganhos nos preços de compra do gás sejam repassados aos preços finais, segundo fórmula estabelecida durante o processo de privatização da BG.

⁸⁸ VICKERS, John & YARROW, George. Privatization - an economic analysis. p.262-7.

Este esforço de regulamentação descrito obedece ao princípio de que deve-se garantir à sociedade a proteção necessária quando as forças naturais do mercado são desafiadas por algum participante demasiado poderoso. A sociedade que, através do Estado, impôs a regulamentação, tenta garantir para si os benefícios de uma competição, que inexistente ou inexistiria, caso não houvesse a interferência.

A atividade reguladora, entretanto, enseja também sérios problemas, que demandam uma estrutura política bastante desenvolvida para serem solucionados a contento. Os entes reguladores têm o dever de balancear as necessidades de uma remuneração justa, que atraia e mantenha os investimentos na área regulada, e o constante incentivo para que as firmas incumbentes mantenham uma atitude séria em relação a busca de eficiência e melhoria dos serviços prestados⁹⁰.

A entidade reguladora torna-se a ponte entre os cidadãos clientes e as firmas reguladas, e, naturalmente, o ponto para onde convergirão todos os conflitos gerados entre ambos. Esse fato traduz a importância da manutenção de uma independência e probidade das agências reguladoras.

A possibilidade de "captura" do regulador pelo ente regulado é uma ameaça constante dentro do processo de interferência do Estado na atividade econômica, e esta possibilidade aumenta quanto mais concentrada for a atividade regulada e menos politicamente organizada a sociedade cliente. Também aumenta quanto mais especializado necessita ser o corpo de

⁹⁰ VICKERS, John & YARROW, George. Privatization - an economic analysis. p.81.

reguladores, a razão para isso é que a função utilidade do funcionário especializado será sempre maior junto ao ente regulado, do que em qualquer outro posto dentro da estrutura governamental, assim, perceberá melhores oportunidades de carreira dentro da indústria regulada, com a qual tenderá ser mais gentil que o devido⁹¹.

Para evitar semelhantes problemas alguns estados promulgam leis que tornam ilegal o emprego de ex-reguladores pelos entes regulados. Nos Estados Unidos a muito tempo propõe-se que impeçam que funcionários das áreas de defesa, por exemplo, sejam contratados como empregados ou consultores por fabricantes de armamentos, dada a sucessão de escândalos ocorridos na última década⁹².

Fica evidente que a possível "captura" do regulador pelo regulado, ainda que apenas potencial, enfraquesse o controle social e torna mais vulnerável o sistema a desvios a favor das firmas incumbentes. Quem fiscalizará os fiscais? Os corpos legislativos e seus comitês são a resposta natural. É improvável a existência de organismos reguladores confiáveis na ausência de um efetivo acompanhamento das atividades destes organismos por representantes removíveis pelo voto⁹³.

Evitar que os organismos reguladores transformem-se em protetores das firmas que operam dentro do setor, exige muita determinação política dos governantes e

⁹¹ VICKERS, John & YARROW, George. Privatization - an economic analysis. p.108-9.

⁹² DONAHUE, John D. The privatization decision - public ends private means. p.110.

⁹³ VICKERS, John & YARROW, George. Privatization - an economic analysis. p.150-1.

legisladores, eles mesmos sujeitos, a pressões protecionistas⁹⁴. Distinguir entre a genuína dedicação rigorosa e um protecionismo camuflado, definitivamente, não é uma tarefa fácil. Os não enquadrados, justa ou injustamente, irão sempre reclamar das decisões.

Os japoneses são especialistas em regulamentação protecionista disfarçada. A alimentação com arroz é classificada como religiosa, logo sua produção não pode ser delegada a infiéis, e os japoneses poderiam pagar 8 vezes menos pelo arroz que comem caso liberassem o mercado à competição estrangeira ⁹⁵. Alguns alimentos enlatados foram banidos do mercado japonês, sob a alegação de que os números relativos a data de fabricação estavam afastados demais do rótulo⁹⁶.

O OFTEL, repartição britânica responsável pelas atividades na área de telecomunicações, assegura a participação da Mercury nos serviços de longa distância, licenciada em 1982, com renovação em 1984, regulamentando a interconexão com as redes locais da British Telecom, monopolista até 1984 estatal e hoje privada, entretanto, sob a alegação de consolidação empresas instaladas, anunciou uma moratória em novos licenciamentos de 1984 a 1990, limitando a competição entre as duas firmas existentes ⁹⁷.

⁹⁴ VICKERS, John & YARROW, George. Privatization - an economic analysis. p.108-9.

⁹⁵ ZAGORIN, Adam. The GATT bust. TIME Magazine, New York, 51, 17 Dec. 1990. p.28..

⁹⁶ EITZMAN, David K. & STONEMILL, Arthur I. Multinational business finance. p.491.

⁹⁷ VICKERS, John & YARROW, George. Privatization - an economic analysis. p.229.

Vimos que a atividade reguladora do governo é imprescindível em alguns setores da economia, e sobre alguns aspectos, em toda a economia. Essa função governamental é, no entanto, muito complexa e os possíveis desvios causam sérios danos a sociedade. Pensar que a regulamentação pode ser simples, e, ser reduzida a limitação de preços e padrões de desempenho verificáveis em ponteiros de mostradores, é um desvio de percepção que os administradores públicos devem corrigir imediatamente⁹³.

A regulamentação é idealizada para determinar, ou incentivar, a condução de negócios de maneira a proporcionar aos consumidores benefícios semelhantes aos da competição plena, ou aqueles benefícios que a competição tardaria muito em prover. Desta forma quando a regulamentação é realizada sobre premissas pobres, ou com dados insuficientes, é de se esperar que a condução empresarial desvie-se do padrão esperado sem, no entanto, burlar as regras.

O problema de estabelecer uma regulamentação eficaz vai sempre esbarrar na realidade de que administradores, privados e públicos, terão sempre maiores e mais precisas informações sobre a indústria sob sua guarda, do que os reguladores⁹⁴. Isso leva a alguns autores a defender a participação direta do Estado em alguns setores regulados, com o objetivo de coleta de informações ¹⁰⁰.

⁹³ VICKERS, John & YARROW, George. *Privatization - an economic analysis*. p.428.

⁹⁴ VICKERS, John & YARROW, George. *Privatization - an economic analysis*. p.99.

¹⁰⁰ VICKERS, John & YARROW, George. *Privatization - an economic analysis*. p.323.

Na ausência de dados precisos, o Estado regula por aquilo que é mais visível. Geralmente tabela preços, e utiliza para tal, planilhas de custos providenciadas pelos regulados. Quando dispensa as planilhas a compressão tarifária é inevitável, com as consequências já descritas. Como a regulamentação eficaz de procedimentos é praticamente impossível, regula-se sobre "outputs". Quando tenta-se regular os meios, é geralmente mais barato para a sociedade que o Estado desenvolva diretamente as funções.

Uma limitação que agrava o estabelecimento de um justo conjunto de regras, tanto para consumidores quanto para produtores, é o caráter quase exclusivo que cada atividade regulada tem, quando desfruta de monopólio, seja por razões de custo ou cartoriais. As diferenças geográficas, por exemplo, impedem que se compare de maneira direta os custos de uma distribuidora de água com outra distribuidora. A dispersão de consumidores de energia elétrica influencia no nível de custos de cada operadora. Naturalmente, o desenvolvimento de modelos de ajuste é difícil, e conseguir isolar os efeitos de um fenômeno natural da ação administrativa, competente ou incompetente, de maneira incontestável, é praticamente impossível.

As "Utilities" norte americanas, para exemplificar o exposto acima, são autorizadas a praticarem preços que remunerem a uma taxa fixa o capital investido¹⁰¹. As empresas britânicas privatizadas são autorizadas a aumentarem as tarifas estabelecidas na época da privatização, segundo o índice

¹⁰¹ DONAHUE, John D. The privatization decision - public ends private means. p.76-7.

de preços ao consumidor menos um fator fixo¹⁰². Ambos sistemas preveem revisões periódicas.

Os sistemas são basicamente idênticos, pois no caso britânico, quando da revisão das tarifas, os dois lados que negociarão, administradores privados e reguladores, centrarão suas discussões no nível de preços que proporcionará a justa remuneração dos investidores.

Vejamos alguns problemas verificados ou possíveis desses dois sistemas que servem como modelo em outros países. Supondo-se que as empresas irão conduzir seus negócios de maneira a maximizarem a riqueza de seus proprietários, seja qual for o ambiente legal. Na impossibilidade de realização dos retornos compatíveis, a saída do setor é esperada, ou mesmo inevitável.

Isso denota que a regulamentação, embora geralmente objetivando a manutenção de preços justos, será socialmente benéfica segundo o comportamento que induzirá nos proprietários no que tange a investimentos no setor regulado. Sejam estes investimentos em treinamento, pesquisa e desenvolvimento ou capacidade instalada. Dentro da expectativa que tais investimentos levarão a uma redução de custos e aumento na qualidade de serviços¹⁰³.

O primeiro grande obstáculo na tarefa da regulamentação é a definição de "remuneração justa do capital"¹⁰⁴. O choque

102 VICKERS, John & YARROW, George. Privatization - an economic analysis. p.82.

103 VICKERS, John & YARROW, George. Privatization - an economic analysis. p.81.

104 VICKERS, John & YARROW, George. Privatization - an economic analysis. p.82.

entre a taxa de retorno "social" e a privada é inevitável. Os reguladores, em tese, atentos aos seus chefes, que devem estar atentos aos seus eleitores, tentarão levar a remuneração da empresa ao mínimo possível e os "outputs" (outputs) ao máximo possível. A empresa, em um movimento inverso, tentará obter a remuneração máxima possível dado um "output" requerido, ou irá oferecer um "output" mínimo possível dada uma remuneração oferecida 105. . . .

Dentro de um contexto ideal, o nível de "output" determinado será aquele demandado pela sociedade pelo preço que irá remunerar os investidores, em algum ponto infinitesimalmente acima da mínima atratividade ajustada ao risco do negócio. Isto posto, vejamos o provável comportamento da administração da empresa com o desenvolvimento das operações.

Ao final de cada período, o correspondente comitê de fiscalização irá verificar os lucros auferidos e compará-los com o capital investido, se os resultados demonstrarem que a remuneração do capital foi acima do pactuado, a decisão mais simples é propor a redução de tarifas para promover o acerto da taxa de remuneração em direção ao nível definido como "justo", entretanto, os administradores consideram, em geral, muito desagradável ver as tarifas e, conseqüentemente, as receitas totais das empresas, reduzidas por determinação governamental.

Quanto maior for o período para a revisão, maior será o incentivo para a administração buscar redução de custos.

105 VICKERS, John & YARROW, George. Privatization - an economic analysis. p.108.

pois maior será a apropriação pela empresa dos ganhos resultantes da redução. Em compensação, mais tempo levarão os consumidores a beneficiarem-se desse ganho de produtividade através da redução de tarifas. Por outro lado, com períodos de revisão mais curtos, as empresas perdem o incentivo de investirem em redução de custos, pois com períodos de apropriação curtos não é possível o alcance de uma compensação desejada, e assim, os consumidores, naturalmente, não ganham nada. A definição do tamanho do período para revisão das tarifas é outro grande problema para os reguladores¹⁰⁶.

Para evitar a redução das tarifas os gerentes podem projetar que os custos serão maiores no próximo período e desfilarem um arrazoadado gigantesco de externalidades (pouco provável que sejam citadas incompetências internas). Podem relaxar a busca para a redução de custos quando percebem que a os lucros previstos irão conduzir a uma "punição" pelos comitês de fiscalização ¹⁰⁷, entretanto, o já foi observado nestas situações é a tendência a supercapitalização ¹⁰⁸.

Os administradores tenderão a capitalizar os ganhos de produtividade que excedam a remuneração prevista como justa. Em cada revisão o capital investido estará ajustado aos lucros apresentados. Isto leva a perda de eficiência

¹⁰⁶ VICKERS, John & YARROW, George. Privatization - an economic analysis. p.86.

¹⁰⁷ VICKERS, John & YARROW, George. Privatization - an economic analysis. p.87.

¹⁰⁸ DONAHUE, John D. The privatization decision - public ends private means. p.77.

alocativa, isto é, dado o "output" recebido pela sociedade, existe um excesso de recursos comprometidos¹⁰⁹.

Com o virtual monopólio das informações relativas às operações da empresa, os administradores estarão em posição muito vantajosa quando questionados por proprietários e reguladores sobre a necessidade de novos investimentos.

O sistema adotado pelos britânicos de autorizar o reajuste de preços segundo critério de índice de preços ao consumidor menos um índice fixo (RPI - X), é, como vimos, em essência, um entendimento sobre a taxa de retorno do capital investido, apenas com o período de revisão estendido deliberadamente¹¹⁰.

Em geral os reguladores podem observar que os custos sobem ou descem, através dos demonstrativos financeiros e contábeis, feitos públicos por efeito de lei ou requisição destes reguladores. O que os governos não podem perceber é o esforço empresarial relativo aos custos. Não podem determinar se as movimentações foram produto do esforço dos administradores ou incompetência desses, ou efeito de externalidades¹¹¹.

Como os preços a serem praticados serão estabelecidos segundo os custos, correntes e projetados, e a remuneração de capital investido estabelecida, os administradores

¹⁰⁹ DONAHUE, John D. The privatization decision - public ends, private means. p.77.

¹¹⁰ VICKERS, John & YARROW, George. Privatization - an economic analysis. p.205-8.

¹¹¹ VICKERS, John & YARROW, George. Privatization - an economic analysis. p.100.

estarão incentivados a buscarem redução de custos nos exercícios iniciais do período de autorização automática de reajustes de preços, relaxando gradativamente este esforço na medida que aproxima-se a data de negociação de novas tarifas.

Vejamos outro problema relativo a regulamentação, segundo o preceito de que o real benefício social está relacionado com a forma com que a empresa se comportará no que tange a política de investimentos. O problema inicia-se quando muitos aspectos das decisões de investimentos passam a envolver prazos longos, que extendam-se além da duração das políticas reguladoras ou dos períodos de revisão tarifária¹¹².

Neste ponto temos uma correlação muito grande entre a credibilidade e estabilidade das políticas governamentais e, do lado privado, a disposição dos investidores em imobilizar grandes somas de poupança, que estarão sujeitas a decisões de futuros governantes. Os governos devem demonstrar o que podemos chamar de consistência dinâmica em suas políticas relativas ao setor regulamentado. Deve ter flexibilidade suficiente para realizar mudanças no setor regulado, em resposta a eventos imprevistos, mas que tal possibilidade, de implementar mudanças, seja restringida pela necessidade de manter-se os parâmetros compensatórios que atraíram a empresa privada ao setor¹¹³.

¹¹² VICKERS, John & YARROW, George. Privatization - an economic analysis. p.80.

¹¹³ VICKERS, John & YARROW, George. Privatization - an economic analysis. p.88-9.

Um ente regulador, dentro dessa almejada consistência, poderia impor uma redução nas tarifas cobradas por um concessionário de energia elétrica, por exemplo, quando do colapso de um cartel de combustíveis, onde os preços dessa matéria prima fossem reduzidos a uma terça parte, mas, deveria ser proibido de fazê-lo para ajudar o governo a combater a inflação ou para atender a demandas alheias ao setor energético.

Ao falhar nesta consistência, a sociedade estará sujeita ao subinvestimento, e o deterioro dos serviços será inevitável. Quando esta credibilidade não está em 100%, a diferença é um risco que será contabilizado por administradores e proprietários, e a taxa de desconto social se distanciará em demasiado da privada, inviabilizando a condução dos negócios por entes não estatais ¹¹⁴.

A pulverização do capital da empresa regulada é um poderoso instrumento para aumentar o sentido de "justiça" para com a empresa por parte dos reguladores. Quando grande parte dos eleitores são proprietários, a pressão sobre o Estado fará que seja dado a clientes e proprietários, pesos ao menos próximos.

Esta troca política, naturalmente, tem dois sentidos, os eleitores podem vir a favorecer legisladores e executivos mais preocupados com a sua condição de proprietário do que sua condição de cliente. Ou ainda, a condição de proprietário faz temer a subida de outra corrente política comprometida com outras filosofias econômicas. E este temor

¹¹⁴ VICKERS, John & YARROW, George. Privatization - an economic analysis. p.89.

pode ser explorado. O chefe do Conservative Party escreveu a todos os subscritores de ações das empresas privatizadas um pouco antes da eleição de 1987, insinuando quão catastrófico poderia ser para os investimentos da família o retorno do Labour Party ao poder, eterno opositor das privatizações ¹¹⁵.

O fato é que os conservadores ganharam aquela eleição, e a oposição mudou de discurso, anunciando que não faria retornar ao poder público as empresas privatizadas e, sim, tomaria medidas para aumentar a competitividade nos setores desnacionalizados¹¹⁶.

O mercado americano é, ao que parece, ter atingido a maior credibilidade quanto a consistência dinâmica de suas políticas relativas aos setores regulados, dada a quase absoluta presença de empresas privadas explorando os serviços sujeitos a controle estatal. O gigantesco mercado mobiliário e o grande número de empresas privadas executando serviços de utilidade pública, populariza a condição de cliente/proprietário e faz que poderosas forças vigiem com que nível de "justiça" os governantes lidam com as "utilities"¹¹⁷.

E é justamente no mercado americano que se observa o problema inverso que é o da supercapitalização, citado anteriormente¹¹⁸.

¹¹⁵ VICKERS, John & YARROW, George. Privatization - an economic analysis. p.160.

¹¹⁶ VICKERS, John & YARROW, George. Privatization - an economic analysis. p.160.

¹¹⁷ VICKERS, John & YARROW, George. Privatization - an economic analysis. p.89.

¹¹⁸ DONAHUE, John D. The privatization decision - public ends, private means. p.77.

Para evitar tais situações, cabe ao Estado, em nome da sociedade, desenvolver mecanismos de regulamentação precisos e armar-se de um corpo de auditores capaz de levantar as informações necessárias a garantir a eficácia destes mecanismos. Justamente sobre a diferença da quantidade e qualidade de informações, possuídas por reguladores e regulados, é que proliferam os desvios de conduta do regulado em detrimento da sociedade cliente¹¹⁹. Ao diminuir estas diferenças, o Estado estará garantindo o estabelecimento de benefícios a longo prazo para seus constituintes.

¹¹⁹ VICKERS, John & YARROW, George. Privatization - an economic analysis. p.99.

Capítulo 5

5.1 - O TIPO DE PROPRIEDADE, COMPETIÇÃO E REGULAMENTAÇÃO

Vejamos agora alguns aspectos da competição e regulamentação, segundo as possíveis diferenças existentes quanto aos efeitos produzidos em empreendimentos públicos e privados.

Descrevemos anteriormente os efeitos da competição na gestão de empreendimentos privados e, na ausência dela, a necessidade de regulamentação, seus efeitos e particularidades. Tentaremos, agora, vislumbrar se tais efeitos diferem segundo o tipo de propriedade, pública ou privada.

Primeiramente, vamos refletir como repercute dentro da empresa pública os efeitos da competição e da regulamentação.

Os benefícios advindos da concorrência se farão presentes dentro de uma empresa pública, sempre que esta estiver sujeita às mesmas restrições e imposições do mercado e do sistema jurídico, que estão sujeitas as empresas privadas do setor. Sob estas condições, os administradores públicos terão sua ação avaliada segundo o desempenho de sua empresa e não sobre a fidelidade ao partido ou ao padrinho político.

Do mesmo modo que existem práticas no setor público que tornam uma empresa "lucrativa" às expensas dos contribuintes, tais como, as que isentam, de direito ou de fato, do recolhimento de impostos, injeções de capital nos momentos de crise, renúncia de dividendos ou capitalização

automática, existem também pressões jurídicas ou políticas, que podem inviabilizar empresas teoricamente competitivas, como a manutenção de paridades salariais com outros setores governamentais, extensivos benefícios extrasalariais garantidos por lei, prestação de serviços de forma gratuita ou doação de produtos a outras repartições governamentais, de direito ou de fato, apenas para citar algumas.

Enfim, as numerosas distorções que estão sujeitas as práticas administrativas das empresas públicas, decorrente da monitoração menos severa do proprietário social, pode anular os efeitos da competição. Neste caso, a manutenção da fatia de mercado ou de outros indicadores financeiros e econômicos, que seriam mantidos ou ampliados como decorrência da busca constante da redução de custos, aumento da qualidade ou adequação dos produtos às preferências dos consumidores, será feita sob os auspícios dos contribuintes direta ou indiretamente.

Isoladas as influências não pertinentes aos negócios, não existe razão para crermos que o desempenho das empresas públicas seja diferente das privadas. Um caso concreto que pensamos ser representativo, a coleta de lixo da Cidade de Phoenix, no Estado do Arizona, EUA, foi dividida em 4 áreas. Periodicamente, abre-se uma concorrência pública do qual participa o departamento municipal de coleta de lixo. Falhando em apresentar uma proposta de orçamento com custo total menor que as empresas privadas participantes, os burocratas e coletores perdem o emprego e assume uma empresa privada. Desde a implantação deste sistema, o departamento

local mantém sua posição, explorando duas das quatro áreas para qual se habilitou. Os custos internos do departamento são apurados por empresas de consultoria independentes, de maneira a manter em parâmetros justos as periódicas licitações 120.

Naturalmente, que o problema da competição de empresas públicas vai mais além das tarefas de coleta de lixo ou poda de árvores. Quando estas estão encarregadas de atividades que, por qualquer das razões aqui mencionadas, tem natureza monopólica, sobrevem a questão da regulamentação 121.

Quando a empresa divide com empresas privadas as tarefas dentro de um contexto nacional, provavelmente, a regulamentação aplicada é a mesma. No Brasil a lei proíbe tratamento diferenciado, inclusive quanto ao recolhimento de impostos. A aplicação rigorosa da lei é que talvez não seja tão ideal.

Não tendo parceiros privados a que se aplicar é:

Deverá o governo desenvolver mecanismos de regulamentação específicos para si mesmo? Ou, a empresa sujeita, cumprirá as regras pertinentes a ela? As respostas ficam vinculadas com o nível de autonomia burocrática de cada ramo governamental. Vimos que quanto mais distante da possibilidade de remoção por força do voto, mais autônomo é um ente governamental para buscar seus próprios objetivos, e não necessariamente os da coletividade.

120 DONAHUE, John D. The privatization decision - public ends private means. p.68.

121 DONAHUE, John D. The privatization decision - public ends private means. p.78.

Uma vez que sob a égide do governo, esse pode controlar não somente os resultados mas também os processos. Isto é, não verifica apenas se estão todos os cliente contribuintes atendidos segundo algum padrão, mas, também, determinar que a administração proceda desta ou daquela maneira, na busca de eficiência¹²¹.

Se a questão envolve a presença do Estado em setores também explorados pela iniciativa privada, o mercado oferece parâmetros para a busca da eficiência dentro do braco estatal, e, ainda que não seja possível alcançá-los por razões diversas, o administrador público sabe em que direção deve apontar seus esforços. A situação torna-se complexa quando o Estado decide executar ações de distribuição de renda através de prestação de serviços gratuitos ou extremamente subsidiados, e é muito mais complexa quando analisamos a condução dos serviços burocráticos estatais.

Fica impossível, em alguns setores, realizar definições contratuais precisas o suficiente para garantir que os recursos públicos são bem aplicados, atendo-se somente aos "outputs". Não podemos remunerar as forças armadas com base na segurança produzida para o país. Não podemos vincular os rendimentos dos diplomatas ao número de recepções ou ao índice de conflitos comerciais resolvidos a favor da nação. O sistema judiciário não pode ter sua dotação orçamentária dimensionada em número de sentenças justas vezes o custo médio por presidiário¹²².

¹²¹ DONAHUE, John D. The privatization decision - public ends, private means. p.83.

¹²² DONAHUE, John D. The privatization decision - public

Neste extremo, o sistema baseia-se, e funciona ou não, em conceitos abstratos de honra, probidade, lealdade, "a pátria em primeiro lugar", prestígio da função pública. No outro extremo, o consumidor olha uma maçã e a compra se o preço lhe convier. A competição entre produtores, transportadores, intermediários e varejistas vai provavelmente providenciar uma boa maçã a um preço justo. Temos nenhuma, mínima ou indireta regulamentação contra uma situação em que a regulamentação quanto aos "outputs" é impossível ou insuficiente¹²³.

Quando a regulamentação sobre os resultados não é suficiente ou desejável, o passo seguinte é a regulamentação de procedimentos. Quanto mais distantes dos resultados, mais complexas as regulamentações, pois a cada passo do processo produtivo ou administrativo, o número de interconexões aumenta exponencialmente. Desta forma, ou a sociedade desiste de regular, ou incumbe o Estado de realizá-la diretamente se está em mãos privadas, baseando a qualidade de desempenho nos conceitos abstratos que citamos anteriormente.

A regulamentação para fornecimento de biscoitos de aveia ao Pentágono tem 16 páginas¹²⁴. Ficou mais barato parar de fornecer comida aos soldados quando nos quartéis, e dar-lhes diretamente dinheiro para comprarem suas refeições em cantinas franqueadas por licitação.

ends private means. p.79-82.

¹²³ DONAHUE, John D. The privatization decision - public ends private means. p.88.

¹²⁴ DONAHUE, John D. The privatization decision - public ends private means. p.129.

Fica evidente que o assunto do dispêndio do dinheiro público, dentro de parâmetros aceitáveis, oferece espaço para discussões intermináveis. Vamos restringir nossa análise aos setores que, se explorados pela iniciativa privada, estariam regulados porque a competitividade não existiria, ou estaria em perigo pelo poder de mercado de um dos participantes.

Atados a um conceito de que o governo é um ente unitário, a regulamentação para setores explorados por empresas públicas exclusivamente, não teria razões para existir, entretanto, alguns Estados preferem conferir a certas áreas grande autonomia administrativa, no pressuposto que tal autonomia conduz a eficiência¹²⁵. A autonomia, por outro lado, também pode propiciar condições para desvios, e aí surge a regulamentação intragovernamental. Os tribunais de contas, a Secretaria de Controle das Estatais, o General Accounting Office do governo americano, o Comptroller and Auditor General do governo britânico, são os fiscais internos dos governos que verificam a aplicação da regulamentação e o desempenho nos organismos governamentais autônomos ou não.

Geralmente, os setores governamentais que se ocupam de áreas que poderiam estar sendo exploradas pela iniciativa privada, regulamentada ou não, tem como característica uma autonomia administrativa maior que aquelas verificadas nos setores encarregados de funções estatais mais primárias. É

¹²⁵ VICKERS, John & YARROW, George. *Privatization: an economic analysis*. p.126.

DONAHUE, John D. *The privatization decision - public ends private means*. p.9.

lícito, portanto, supor que tais setores sejam objeto de regulamentação específica e de escrutínio periódico por parte de organismos fiscais, também é observável que tais empresas desempenham tarefas quantificáveis quanto aos resultados, e assim, o estabelecimento de padrões objetivos para avaliação se torna possível.

O primeiro corpo de regras que afeta estes setores/empresas é aquele de cunho geral dentro do âmbito governamental, geralmente estas regras são relativas a procedimentos e não a resultados. Disciplinam, entre outras coisas, formas de compras, contratação de serviços e pessoal, restrições a gestão financeira e limites salariais ¹²⁶.

Isto, contudo, não altera diretamente a maneira com que os clientes/contribuintes são servidos, ainda que tente garantir que os recursos públicos sejam dispendidos disciplinadamente. O que não quer dizer eficientemente.

No caminho para ampliação dos índices de desempenho dos setores produtivos estatais, os Estados podem estabelecer metas econômicas e financeiras de cunho geral, e posteriormente, algum detalhamento específico setorial ou por empresa.

Entendendo que metas/limites fixados pela regulamentação são "guidelines" para a Administração do ente autônomo, tendo em vista que quando confere-se autonomia, renuncia-se até um certo nível o controle sobre os procedimentos, a

¹²⁶No Brasil, as disposições contidas no Decreto-lei 200, no Decreto Lei 2.300 e sucedâneos, são exemplos de regulamentação de cunho geral para a administração pública.

eficácia destas regras estará muito influenciada pela maneira com que os administradores estarão comprometidos em segui-las.

Este comprometimento em engajar-se no esforço regulador derivará dos seguintes fatores: um é o quão factíveis são as metas propostas, tanto operacional quanto politicamente; o seguinte é a percepção por parte das gerências, de que os organismos reguladores possuam real poder para propor e garantir a aplicação das regras. Podemos ter em mente alguns casos brasileiros. Qual a real relação de poder entre a Petrobrás e o Conselho Nacional do Petróleo, entre a Cia. Vale do Rio Doce e o Departamento Nacional da Produção Mineral ou entre a Eletrobrás e suas subsidiárias com o DNAE.

Neste ponto, os ocupantes de cargos nos governos, atuando em nome dos proprietários sociais, enfrentarão o mesmo problema dos proprietários privados. O estabelecimento de um esquema de incentivos que garanta a produtividade e conduza os administradores a atuarem segundo os objetivos dos proprietários e não os corporativistas.

A tarefa não é simples, nem técnica nem politicamente. Em uma empresa privada o estabelecimento de compensações monetárias a diretores e empregados, vinculadas ao desempenho da empresa, quando dimensionada dentro de padrões aceitáveis não causará danos a imagem da empresa, nem ao patrimônio dos proprietários que, naturalmente, não permitiriam, em última análise, sua criação caso fosse o contrário. Dentro das esferas pública

a situação torna-se muito mais complicada, pelo múltiplos níveis de decisão que teriam que ser envolvidos para decisões desse carácter.

A alegação de que o controle, através da regulamentação, de empresas privadas pode ser tão problemático que os Estados preferem manter o setor dentro da esfera estatal pode ser verdadeira, de qualquer forma, não podemos deixar * de notar que o inverso também pode ser verdadeiro, quando o Estado decide imprimir nas operações desses setores, padrões de desempenho que exijam grande interferência reguladora, considerando a ausência de competição.

A solução do problema é eminentemente política. Dentro do corpo governamental, tanto executivo quanto legislativo, devem compartilhar das mesmas convicções, pelo menos a nível macro, sobre os caminhos que a sociedade deve tomar para aumento da eficiência no uso dos recursos comuns. A quebra de comportamentos corporativistas e a superação das práticas de favorecer ações de reconhecimento fácil pelos beneficiados, ainda que desperte a ira de minorias contra as ações de benefícios generalizados, de reconhecimento difícil ou por demais diluído, são passos iniciais, muito difíceis politicamente, porém, imprescindíveis para a implantação de uma reforma do aparelho estatal demandada pela população e imposta pela falência dos modelos vigentes¹²⁶.

O Presidente Menem na Argentina obteve a aprovação dos projetos de privatização em termos mais liberais que os

¹²⁷ PASSOS, C. Estatização, privatização e eficiência econômica: questões a considerar. p.4.

tentados pelo Presidente Alfonsín, sistematicamente rejeitados pela legislatura dominada pelo partido do primeiro¹²⁸.

As reformas iniciadas dentro do governo britânico na segunda metade dos anos 70, implementadas pelo governo trabalhista (então visceralmente contra desnacionalizações), proporcionaram algumas das condições necessárias às privatizações e outras medidas implantadas pelo governo Thatcher da década seguinte. Basicamente, os trabalhista estabeleceram metas de taxa de retorno sobre o capital, limites sobre transferências que o tesouro iria fazer durante o exercício, limites nos preços praticados. Tais regulamentos, melhoraram a situação financeira destes setores governamentais e seu desempenho técnico, abrindo caminho a reformas mais radicais impulsionadas pela Sra. Thatcher¹²⁹.

5.2 - Colocações Finais

A competição e a regulamentação no setor público proporcionarão a sociedade os benefícios esperados, quando os governos, dotados de uma força política ao menos razoável, e clara definição dos objetivos que perseguem quanto ao setor, puderem isolar da ação pública os interesses menores, que geralmente são bem articulados, e submeterem a área produtiva estatal aos interesses dos constituintes.

¹²⁸ TELLA, Guido. La Argentina como história de un éxito 1912-1989. La Nación, Buenos Aires, 16 jul. 1990.

¹²⁹ VICKERS, John & YARROW, George. Privatization - an economic analysis. p.130-3.

Isto, naturalmente, subintenderá que as empresas ou órgãos deverão estar totalmente expostos a plena competição, e na ausência dela, a mais rígida regulamentação. Devendo os administradores fazerem juz aos louros das vitórias, mas, em contrapartida, serem punidos pelos fracassos.

A concessão generalizada de benesses, a impunidade pelos erros e a indiferença quanto aos sucessos, desestimulam os gerentes dos organismos autônomos, e pode tornar letra morta qualquer tipo de regulamentação, ou levar a um comportamento refratário em relação a competição. Com os custos inevitavelmente suportados pelos contribuintes.

O comprometimento político do governo por padrões de eficiência é o ponto de partida para correção dos eventuais desvios do setor público.

III Parte
AS TRANSFORMAÇÕES EM BUSCA
DA EFICIENCIA

Capítulo 6

6.1 - PUBLICO OU PRIVADO ?

Dentro dos aspectos que abordamos anteriormente, podemos observar que, pelo menos a nível conceitual, o desempenho de entidades públicas ou privadas não deveria apresentar maiores diferenças pelo tipo de propriedade por si, entretanto, dado o maior número de intermediários entre proprietários e a administração, a fidelidade de transmissão dos desejos dos primeiros aos segundos é menor no setor público, do que no caso dos proprietários privados.

Os proprietários privados a muito desenvolvem mecanismos para diminuir o problema da relação agente/principal, no setor público, como a distância é maior, os problemas também o são, e demandam ações mais elaboradas para solucioná-los.

Poderíamos arriscar dizer que os desvios de desempenho observados no setor público, em maior escala que no setor privado, resultam da exposição de um maior número de intermediários a influências outras que não as aspirações dos proprietários. Uma vez elaborados mecanismos institucionais para isolar ou amortizar os efeitos destas citadas influências, e, estabelecido um esquema de incentivos que coloque administradores a trilhar os caminhos desejados pelos proprietários, o empreendimento

público terá todas as condições de atingir níveis de desempenho comparáveis aos privados¹³⁰.

Podemos concluir, então, segundo o que vimos anteriormente, que se a empresa pública é exposta da mesma forma às condições de competição e regulamentação, e lhe é proporcionado condições internas de resposta idênticas às da iniciativa privada, o desempenho será similar, não desmerecendo a existência da empresa pública¹³¹, mas, a questão vai mais adiante, se para ter desempenho similar, o setor público deve igualar comportamento ao setor privado e copiar suas estruturas funcionais, qual a vantagem para a sociedade da existência de empresas públicas? Onde elas são necessárias e onde a iniciativa privada pode prevalecer, salvando capital social para outras áreas?¹³² Tentaremos discorrer sobre estas opções sociais adiante.

Vamos distanciarmos da situação que vimos inicialmente, onde a participação do Estado em diversos setores da economia ocorre, e ocorreu, por razões conjunturais e políticas. Vamos abordar agora, a presença decorrente de opção social.

Os serviços de interesse social podem ser divididos segundo a operação e a financiamento; da seguinte forma: aqueles financiados e operados pelo setor público, os de financiamento privado e operação pública, os de

¹³⁰ VICKERS, John & YARROW, George. Privatization - an economic analysis. p.41-3.

¹³¹ DONAHUE, John D. The privatization decision - public ends private means. p.75.

¹³² BRIGHT, Graham. Privatização: a perspectiva do político. Brasília, Embaixada Britânica, 1990. p.1-3.

financiamento público e operação privada e, por último, aqueles de financiamento e operação privados ¹³³.

No primeiro grupo, os de financiamento e operação pelo setor público, temos em mente a polícia, a justiça, o serviço diplomático. No segundo, onde o financiamento passa a ser privado mas a operação pública, temos os correios, em alguns países o serviço telefónico. Quando temos a operação privada e o financiamento público, observamos as empresas de coleta de lixo contratadas em algumas cidades, os serviços de limpeza e conservação em prédios públicos, a produção de armas para as forças armadas. E, onde a operação é privada e o financiamento também, figuram os bancos (particulares), distribuição de alimentos, em alguns países os serviços telefónicos¹³⁴.

Podemos, então, perceber que as sociedades tem que fazer face a dois tipos de decisão: qual o tipo de financiamento e qual o tipo de operação que deseja. Estas decisões são influenciadas por políticas de distribuição de renda, abertura da nação a investidores de outros países, grau de desenvolvimento político e económico, e outras posturas de cunho social e ideológico dos governantes.

Dentro de uma perspectiva de otimização do uso de recursos, as decisões de quem paga e quem entrega ou faz, devem ser separadas¹³⁵. A opção de quem faz deve recair sobre aquela que pode oferecer o maior "output" dada a

¹³³ DONAHUE, John D. The privatization decision - public ends private means. p.7-8.

¹³⁴ DONAHUE, John D. The privatization decision - public ends private means. p.8-9.

¹³⁵ DONAHUE, John D. The privatization decision - public ends private means. p.9.

remuneração oferecida, ou sobre aquele que requer a menor remuneração dado o "output" demandado, quando os resultados forem o que interessa para a sociedade e forem identificáveis. Quando não forem de identificação factível, a escolha recairá sobre aqueles cujos procedimentos coincidirem com aquilo que a sociedade espera na execução de serviços prestados a ela.

As decisões sobre pagamento coletivo ou pagamento individual envolvem uma maior complexidade. Durante o Império Romano, os contribuintes sob a admoestação do questor e, principalmente, tendo em conta os pilos dos legionários que acompanhavam o magistrado fiscal, não tinham muito o que discutir sobre os impostos a pagar, muito menos da maneira que estes seriam dispendidos.

Nas democracias de hoje, é provável que ninguém seja jogado aos leões por evasão de impostos, mas, a característica coercitiva da arrecadação mantém-se, a despeito de que a maior parcela dos contribuintes recolhe impostos por convicções sociais e por serem cumpridores da lei. O fato é que nenhum cidadão pode recusar-se a recolher impostos, porque considera os recursos mal aplicados. As democracias modernas permitem que seus cidadãos lutem para que os recursos sejam bem aplicados, ou pelo menos aplicados naquilo que cada um acha merecedor de receber custeio coletivo, mas a evasão sob qualquer justificativa pode levar à cadeia. Salvo as contribuições dedutíveis, que representam uma parcela de imposto doada a critério do

cidadão, também não pode um contribuinte decidir individualmente onde será aplicada seu imposto¹³⁶.

Existe uma quase absoluta inflexibilidade na regra de que decisões relativas a arrecadação e dispêndio são tomadas coletivamente através dos representantes e em hipótese alguma podem ser desviadas pelos representados individualmente.

Quanto mais tributária-consciente for uma sociedade, mais atentos estarão os representantes quando da tomada de decisão de com o que dispender os recursos coletivos. Falhar neste tipo de decisão, ou mal representar os constituintes, geralmente leva a substituição no próximo processo eleitoral. Nesta tendência, os recursos públicos vão, de forma crescente, dirigindo-se apenas para os setores que detenham maior unanimidade social quanto a necessidade de dispêndio.

Geralmente, não existem dúvidas sobre o custeio do serviço diplomático, das forças armadas, da justiça ou da vigilância sanitária. Pode-se questionar a dimensão ou a distribuição, mas não sobre o merecimento ou não de serem custeados por toda a coletividade. Tal unanimidade não está presente quando decide-se subsidiar a produção de aço, ou os serviços telefônicos de comunidades distantes, ou garantir a compra da produção agrícola, caso nossos fazendeiros não consigam vender a sua colheita a preços compensadores no mercado internacional. E será unanimemente

¹³⁶ DONAHUE, John D. The privatization decision - public ends private means. p.22-34.

contra nos casos de custeio de benesses indevidas a burocratas governamentais.

O fato complicador está que todas as sociedades também concordam que a política de arrecadação, e uso de tributos, deve ser instrumento para correção de problemas de distribuição de riqueza, desigualdades e promoção de serviços que não estão ao alcance de todos os contribuintes¹³⁷.

A síntese das aspirações sociais para traduzi-las em políticas de arrecadação e dispêndio é uma das mais complexas e exclusivas tarefas dos sistemas democráticos, já que as ditaduras dispendem onde o caudilho se sinta feliz e o problema está resolvido, pelo menos até o próximo "coup d'état".

Em realidade, praticamente todos os Estados tem dificuldades enormes para uma aproximação da síntese citada acima. Grupos de interessados farão sempre maior ruído que a maioria desinformada, e tenderão a ter mais sucesso que os não mobilizados. As burocracias responsáveis pelos detalhes técnicos exercerão com maior precisão seu poder de pressão, e assim, geralmente, a peça final de decisão de dispêndio é uma síntese das aspirações dos mais mobilizados e contundentes¹³⁸.

Apenas a evolução da participação política de todo o contingente social garante o aperfeiçoamento das decisões

¹³⁷ DONAHUE, John D. The privatization decision - public ends, private means. p.20-21.

¹³⁸ DONAHUE, John D. The privatization decision - public ends, private means. p.33.

relativas a arrecadação e ao dispêndio do setor público, e por consequência, de toda a atuação governamental.

Em um nível de crescentes restrições ao uso de pagamentos coletivos, os recursos públicos tenderão a fluir, como colocamos, primeiro às atividades que contam com a unanimidade dos cidadãos quanto ao merecimento de financiamento público. E, na medida que estas vão sendo supridas, para outras atividades menos unânimes. As atividades menos brindadas terão que buscar financiamento através do pagamento individual, total ou parcial, por parte dos usuários ou beneficiários.

Nessa ordem podemos sugerir que, primeiro, estariam os serviços governamentais cujos benefícios são indivisíveis entre seus constituintes, depois os serviços governamentais cujos usuários são identificáveis mas os beneficiários são todos os concidadãos, e por último, os serviços onde os usuários são os beneficiários. Como exemplos temos, na mesma ordem, a defesa da nação proporcionada pelas forças armadas, os serviços de identificação de pessoas e emissão de documentos e, por último, os serviços de correios.

Idealmente, as decisões sobre dispêndio de recursos arrecadados na forma de tributos cobririam totalmente a primeira atividade descrita anteriormente. Na segunda, os usuários pagariam pelo material dispendido e a sociedade pela manutenção do sistema. E quanto aos correios, a situação onde as tarifas cubram o custo das atividades é a mais desejável.

Naturalmente que, quando aplica-se os conceitos de uso das políticas de dispêndio e arrecadação para a correção de desequilíbrios sociais, determina-se a prática de tarifas explicitamente baixas com os eventuais déficits coberto por transferências diretas do tesouro, pode-se, também, ter situações onde certos usuários pagam mais por alguns serviços para que outros usuários tenham acesso a outros serviços.

Exemplificando, as taxas de emissão de passaporte podem ser altas o bastante para que o valor arrecadado dos usuários, supostamente mais ricos, possa cobrir as despesas geradas pela emissão de carteiras de identidade. As tarifas de correio são equalizadas de forma que os cidadãos dos grandes centros geradores dos maiores volumes de correspondência, sejam onerados algo mais o suficiente para permitir a manutenção do serviço em localidades deficitárias, ou fixam tarifas internacionais a níveis que subsidiem os custos das remessas internacionais.

Estes são alguns aspectos envolvidos na decisão sobre como financiar os serviços ou bens colocados a disposição dos cidadãos, se o pagamento realiza-se de forma coletiva, individual total ou individual parcial. Vejamos, então, as questões relativas sobre quem desempenha a tarefa para colocar tais bens ou serviços a disposição da sociedade.

No intuito de estender ao máximo o bem estar social obtido com os recursos arrecadados, os administradores públicos

deverão buscar a máxima produtividade de cada unidade monetária dispendida. Nessa busca, avaliar-se-á qual o desenho ideal de organização e qual o tipo de controle acionário que é o ideal, que variam segundo cada tipo de serviço ou produto.

Para aqueles "outputs" que permitem uma efetiva competição entre os potenciais fornecedores, concluímos que a participação pública pode ser competitiva, quando o Estado repete ou permite a repetição dos desenhos organizacionais e do comportamento administrativo observado na iniciativa privada, nestas condições, o que Estado deve é justificar a razão de sua presença quando existem outros fornecedores capazes de suprir o mercado, como supõem as condições para competitividade, quando outros setores áreas podem existir demandas sociais não atendidas. Isto não implica, automaticamente, que a presença do Estado em setores competitivos é ilegítima ou injustificada, apenas que, de forma constante, a sociedade terá que comparar os benefícios dessa presença com os prejuízos do não atendimento de outras áreas, onde os recursos públicos poderiam estar sendo alocados alternativamente.

Nas circunstâncias em que por causa da estrutura de custos, ou por outros motivos, a competição é nula, pequena ou ameaçada pelo poder de mercado de um agente econômico, vimos que a regulamentação é a saída para a sociedade garantir alguns dos benefícios advindos da competição efetiva. Já colocamos que se, dentro de um regime regulatório, as regras emanadas pelo ente regulador são factíveis, o regulado, quando público, dentro das mesmas condições e liberdades,

procedimentos aplicadas a iniciativa privada, apresentará semelhante desempenho a dos empreendedores privados.

Vamos então cair no mesmo questionamento feito anteriormente, quando comentamos o ambiente competitivo, neste caso, porém, é relevante lembrar o fato de que a efetividade da regulamentação desaparece, ou diminui consideravelmente, quando os resultados provenientes do serviço prestado são de difícil aferição, e/ou os procedimentos de uma complexidade, ou risco, tal que inviabilize pelo custo o "enforcement" das regras esperadas de serem emanadas em um caso de delegação a um ente privado. Fato que deriva da absoluta e limitada aderência das empresas lucro-orientadas a termos contratuais¹⁴⁰. Nenhum cidadão pode administrar os recursos públicos esperando atos autruísticos daqueles incumbidos contratualmente para a execução de uma tarefa determinada.

A restrição colocada acima aplica-se indistintamente a entes públicos e privados, sendo que, quanto aos governamentais, será mais evidente na proporção que se tornam mais autônomos. Quanto mais impraticável for a regulamentação, mais a sociedade baseará o desempenho de tarefas em virtudes subjetivas, e, necessariamente, terá que cobrar ou verificar estas virtudes através dos procedimentos e não pelos resultados, conduzindo a execução para dentro do corpo governamental.

Mesmo quando as dificuldades de especificação e "enforcement" levam a situação de execução estatal, é

¹⁴⁰ DONAHUE, John D. The privatization decision - public ends private means. p.89.

bastante possível que, dentro desse segmento, hajam sub-segmentos contrados fora, justamente por serem tarefas especificáveis e sujeitas potencialmente à competição. Por exemplo, as forças armadas compõe o segmento estatal encarregado da defesa nacional e, geralmente, contratam empresas privadas para executar serviços de limpeza nas dependências militares, concedem franquias mediante licitação de restaurantes, compram armas e munições de empresas privadas¹⁴¹

A execução da tarefa de segurança nacional por suas características seria indelegável, ninguém consegue imaginar um contrato praticável para que algum empreendedor exerça a atividade e a sociedade tenha condições de fiscalizá-lo, e remunerá-lo, segundo algum padrão justo, entretanto, não existe razão para não contratar-se fora a compra de munições, item relativamente padronizado entre nações ou bloco de nações. A quantidade de potenciais fornecedores a nível mundial é grande o suficiente para que uma efetiva competição seja estabelecida e os benefícios dela percebidos pela sociedade.

Talvez seja mais barato colocar recrutas a limpar janelas, porém, em forças armadas profissionais esses expedientes não são mais possíveis. Como é bastante factível definir o número de metros quadrados de janelas a limpar e qualquer cidadão bem intencionado pode verificar se uma janela está limpa ou não, a contratação destes serviços não só é possível, como desejável. A competição por este tipo de

¹⁴¹ HANKE, Steve H. Estratégias de privatização bem sucedidas. In: Privatizar para crescer. Rio de Janeiro, Nordica, 1989. p.103.

fornecimento garante ganhos em produtividade e os eventuais ganhos transferidos a sociedade por menores gastos em manter os quartéis com vidros limpos.

Os exemplos acima descritos também nos auxiliam a verificar a independência das decisões de financiamento e decisões de execução. Todas as atividades, por contar com unanimidade da sociedade de que estes dispêndios devem ter carácter coletivo, são integralmente financiadas pelos tributos arrecadados, por outro lado, nos pontos onde verifica-se que o potencial de produtividade dos recursos dos contribuintes é maior na iniciativa privada, esta é convocada a desempenhar a atividade.

Voltemos agora a questão título deste capítulo, Público ou Privado ? Dentro do nosso entendimento o dilema é falso. A decisão de financiamento envolve a maior complexidade, pois deve resultar de uma política que tente chegar o mais próximo possível de uma síntese ideal das aspirações maiores de uma sociedade, refletindo políticas de correção de desequilíbrios e até mesmo homogeneidade ideológica.

Ao mesmo tempo, a decisão entre execução dentro do setor público ou do setor privado, tem parâmetros meramente técnicos, ainda que a implantação das decisões embasadas nestes parâmetros exija, em termos políticos, senão unanimidade, maioria incontestável. Para cada nível de exigência observado pela sociedade em relação a um bem ou serviço, é possível quantificar a quantidade de recursos que serão necessários a produção, regulamentação e fiscalização.

Os produtores, estatais ou privados, expressam o primeiro item pelo preço segundo as exigências aplicáveis, do mercado ou regulatórias. O custo de regulamentação e fiscalização, dimensionados pelo nível de exigência social, o Estado pode orçar. Deverá, então, optar-se, se somente raciocínios financeiros econômicos forem aplicados, por aquela alternativa que implique em menor dispêndio total pela sociedade.

Por esse critério, não existem receitas acabadas sobre a execução ou financiamento da produção de um bem ou serviço. Cada país, cada entidade governamental terá que fazer suas próprias avaliações, dentro de suas condições políticas, necessidades de distribuição de renda, nível de participação do Estado na atividade econômica corrente, custo da atividade governamental, condições de instrução e treinamento dos funcionários públicos e eventual possibilidade de recrutamento de pessoal necessário a implementação de mudanças, tanto as que visam ampliar, quanto as que visam reduzir o tamanho do Estado.

O aprimoramento dos sistemas políticos para sintetizar as aspirações sociais, levará a uma maior precisão às decisões sobre pagamento coletivo ou individual. Dirigentes com respaldo político e social, terão condições de definir a execução, pública ou privada, onde o padrão de produtividade seja o maior para os recursos dos contribuintes.

Capítulo 7

7.1- A DECISÃO DE PRIVATIZAR E OBJETIVOS DA PRIVATIZAÇÃO

Restringiremos, agora, nossa análise ao caso em que o Estado decide passar para mãos privadas a execução da produção de algum bem ou serviço, que por qualquer razão esteja sob sua responsabilidade.

Vamos supor sempre em nossa análise, salvo indicação em contrário, que os Estados são razoavelmente democráticos e que as ações de maior porte do executivo devem ser referendadas pelo legislativo.

A decisão de privatização, ainda que seja embasada em parâmetros absolutamente técnicos, será sempre uma decisão de carácter político. A capacidade dos dirigentes de "vender" politicamente uma decisão de privatização é responsável direta do sucesso da mesma. O sucesso de um processo de privatização amplia as possibilidades dos seguintes, ou a anula ou compromete, em caso de fracasso¹⁴².

O governo do Presidente Alfonsín, na Argentina, concebeu tecnicamente a privatização de vários entes estatais, entre eles a empresa telefônica (ENTEL) e a empresa aérea (AEROLINEAS ARGENTINAS). Os projetos nunca conseguiram passar pelo legislativo. Ambas empresas foram privatizadas no governo seguinte com aprovação parlamentar, em condições, segundo ex-membros do governo, menos favoráveis ao Estado vendedor, que o previsto nos projetos rejeitados anteriormente. Vale mencionar que as propostas de

¹⁴² MARSTON, Lance. Preparação para a privatização: uma lista para verificação do tomador de decisão. In: HANKE, Steve H. Privatizar para crescer, Rio de Janeiro, Nordica, 1989. p.88-89.

alienação do governo Alfonsín foram descartadas com compradores já comprometidos, Telefónica de Espanã para ENTEL e SAS para AEROLINEAS. E as propostas aprovadas no parlamento pelo governo Menem o foram em aberto, autorizando o executivo a licitar a venda¹⁴⁴.

Sem julgar os méritos das ações governamentais e parlamentares, o exemplo argentino evidencia a necessidade imperiosa de entendimento político para a execução de mudanças no Estado.

O primeiro teste para o entendimento político, não é a aprovação de uma privatização propriamente dita, e sim, dos instrumentos jurídicos necessários a este fim. O embate pelo poder de decisão ou influencia no processo será claro, o executivo, desejando sempre maior autonomia, e o legislativo, sempre procurando garantir para si a palavra final¹⁴⁴.

Quando a opção social não coincide com a realidade da participação estatal na economia, tanto quanto ao financiamento quanto a execução, o governo enfrentará o desafio das reformas. Durante o século XX, principalmente após a Segunda Guerra, até os anos 70, praticamente observou-se apenas o movimento do Estado na direção de submeter mais execuções à área estatal e mais financiamento através do pagamento coletivo¹⁴⁵.

¹⁴³ TELLA, Guido. La Argentina como historia de um éxito: 1912-1989. Clarín, Buenos Aires, 16 jul. 90.

¹⁴⁴ MARSTON, Lance. Preparação para a Privatização. p.89.

¹⁴⁵ DONAHUE, John D. The privatization decision - public ends private means. p.6.

A maioria dos Estados tem instrumentos jurídicos claros que permitam as desapropriações, a tomada pelo Estado da posse ou a intervenção direta nos negócios privados.

A falência deste modelo, propalada pela mídia, causada por motivos diversos, desencadeou o movimento inverso. Neste ponto, os governos tem que pesquisar, desenvolver e, o mais custoso, fazer aprovar nos parlamentos, mecanismos jurídicos que permitam o Estado se distanciar da execução permitindo a passagem dos negócios à iniciativa privada¹⁴⁶.

Convém notar que nem todas as ampliações do Estado verificadas no mundo, deram-se por resultado de ditaduras de esquerda ou nacionalistas de direita. Muitas ocorreram dentro de regimes democráticos representativos, e foram resultado de debates e estudos sérios, talvez equivocados, e foram determinadas de forma bastante legítima. E, da mesma forma que foram determinadas, começaram a ser revertidas, frequentemente, pelas mesmas agrupações políticas que no passado clamaram pela expansão Estatal. Descrevemos adiante, alguns dos objetivos que são frequentemente alinhados pelos governantes para engajar-se em um processo de contração do Estado.

7.1.1 - Objetivos da privatização

Vimos que dentro de um critério exclusivamente financeiro econômico, o Estado deve optar pela alternativa de execução privada, quando o montante de recursos dispendido pela sociedade para obtenção do bem ou serviço em estudo.

¹⁴⁶ POOLE, Robert. Obstáculos políticos à privatização. p.64.

seja menor que o montante dispendido caso a execução fosse estatal, compreendendo nos recursos computados, aqueles alocados na produção, regulamentação e fiscalização.

E, quando o resultado for idêntico, sempre que houver outros setores considerados mais prioritários para a imobilização de recursos público.

Da mesma forma que nos processos de expansão estatal, onde os governantes procuraram diversas justificativas para as nacionalizações, desapropriações, encampações, estatizações, ou outro nome que tenha sido dado ao "takeover" estatal, também os movimentos no sentido inverso têm, freqüentemente, justificativas que não as puramente econômicas¹⁴⁷.

Considerando que os processos de privatização necessitam ser aprovados tanto pela sociedade quanto, e principalmente, pelo poder legislativo, os governantes em geral procuram as justificativas mais "vendáveis" politicamente. Omitem com freqüência os ajustes pouco eleitorais que devem ser realizados durante o processo, e ressaltam resultados que, talvez, só sejam percebidos a longo prazo, e negarão, com veemência, que tal privatização objetiva cobrir o déficit fiscal, por exemplo.

Geralmente as privatizações ou propostas neste sentido tem os seguintes objetivos divulgados pelos governantes:

- melhoria da eficiência do setor ou empresa em foco;
- ampliação da participação acionária popular;

¹⁴⁷ VICKERS, John & YARROW, George. Privatization - an economic analysis. p.157.

- incentivo a participação de empregados no controle acionário;

- redução da interferência política em decisões empresariais e consequente concentração de atenção e recursos governamentais em setores mais carentes¹⁴⁸.

E, geralmente, os economistas e dirigentes governamentais tem também em mente os seguintes efeitos das privatizações, que nem sempre são divulgados:

- redução do dispêndio de recursos arrecadados no setor;
- encaixe de vultosas somas resultantes da transferência, quando essa se dá de forma remunerada;
- alterar as relações trabalhistas, com enfraquecimento dos dos sindicatos, então representantes de trabalhadores estatais;
- obter ganhos políticos.

A aderência a tais objetivos pode ser tal que, em alguns casos, as ações dos governantes são desviadas a ponto de comprometer o potencial ganho social do processo. O último item é absolutamente implícito, mas dá forma a muitas decisões tomadas na área de privatizações ¹⁴⁹.

No Reino Unido onde o deságio médio observado nas emissões de ações por empresas privadas é de 5.3%, obteve-se um deságio médio nas emissões oficiais destinadas a

¹⁴⁸ VICKERS, John & YARROW, George. Privatization - an economic analysis. p.157.

¹⁴⁹ VICKERS, John & YARROW, George. Privatization - an economic analysis. p.157.

privatização de 18.4%. Não é de estranhar que o número de subscrições chegou 32 vezes o número de ações disponíveis no caso da British Airways. Se os analistas que elaboram os estudos para lançamento são os mesmos, ou adotam critério idênticos, por que tal discrepância de números¹⁵⁰?

Segundo Vickers e Yarrow: "Uma boa razão para o 'underpricing' é a maneira que encoraja a ampliação da participação popular no mercado acionário, evita embarassos políticos, e minimiza a chance de que investidores individuais (que são eleitores) venham a ter perdas de capital. 'Underpricing' é também uma grande maneira de beneficiar as instituições da City" ¹⁵¹.

A renúncia dos objetivos econômicos para atingir-se alguns objetivos políticos da privatização custou muitas libras ao contribuinte britânico. O 'underpricing' observado na venda das ações da British Telecom foi de aproximadamente 25%, quase 1.3 bilhão de libras. Considerando que uma meta de 10% de deságio não é algo difícil em um mercado com média de 5.3%, podemos afirmar que, se os objetivos políticos foram os responsáveis pela precificação ao nível de 25%, e não uma eventual incompetência ou desonestidade, estes objetivos custaram 780 milhões de libras aos súditos de Her Majesty¹⁵².

¹⁵⁰ VICKERS, John & YARROW, George. Privatization - an economic analysis. p.178-179.

¹⁵¹ VICKERS, John & YARROW, George. Privatization - an economic analysis. p.178.

¹⁵² VICKERS, John & YARROW, George. Privatization - an economic analysis. p.174, 179.

Sem dúvida as grandes vendas de ativos estatais no Reino Unido viraram sinônimo de possibilidade de investimentos com altos e rápidos retornos. Tornaram-se muito populares e são motivo de dividendos político dos conservadores, como exemplo de sucesso administrativo do governo. Mais céticos, alguns economistas afirmaram que, simplesmente, os cidadãos britânicos reconhecem uma barganha quando vêem uma, e estão mais interessados nos ganhos que irão certamente auferir, que na estabilidade econômica proporcionada por uma larga participação acionária popular¹⁵⁴.

Os objetivos da privatização geralmente divulgados pelos governantes podem ser alcançados por outros meios, e, em alguns casos, de maneira mais eficiente e permanente. A melhoria da eficiência pode ser obtida dentro do poder público, quando estabelecidas condições efetivas de competição ou regulamentação como vimos. O aumento da participação acionária popular pode ser atingido através de incentivos fiscais e campanhas, que certamente seriam mais baratos que proporcionar saborosos deságios na venda de ações de estatais. A participação acionária por parte de empregados pode ser incentivada da mesma forma. O afastamento do governo de decisões de carácter empresarial pode ser obtido pela concessão de autonomia administrativa às empresas estatais¹⁵⁴.

Britânica, Brasília, 1990. p.11,19.

153 VICKERS, John & YARROW, George. Privatization - an economic analysis. p.190.

154 VICKERS, John & YARROW, George. Privatization - an economic analysis. p.191-4.

O que ocorre, com frequência, é que a privatização passa a ser o caminho mais fácil ou rápido para atingir-se tais objetivos. Em alguns Estados, uma reforma interna com características necessariamente profundas para alterar o nível de produtividade no emprego do dinheiro dos contribuintes, pode gerar tanta oposição, pelo número de interesses afetados, que os governantes acharão politicamente insustentáveis. Ao passo que, no evento da privatização, a oposição ao processo deixa de preocupar o dirigente depois da transferência. Os administradores privados, menos vulneráveis a desgastes políticos, terão menos restrições em, por exemplo, cortar custos laborais, extinguir níveis hierárquicos, movimentar pessoas ou fechar filiais não lucrativas.

Além dos motivos declarados, dos motivos políticos e das justificativas técnicas econômicas, temos os motivos financeiros. A escassez de recursos tributários para financiamento de projetos de maior alcance político e social, e a impossibilidade de ampliação do endividamento do setor público, pode encorajar desmobilizações de ativos estatais. Serviço de dívida externa impagável e a consequente pressão de credores também podem acelerar processos de transferência.

A criação pelo governo brasileiro de Certificados de Privatização (CP), de compra compulsória pelas instituições financeiras, evidenciou a importância que o governo imprimiu a obtenção de dinheiro no processo de transferência das estatais¹⁵⁷. O governo chileno impulsionou

¹⁵⁵ MENCIER, Bernard. Privatização - Um assunto para

o programa de privatização, que em relação ao PIB é maior do que o do Reino Unido, através da conversão de dívida externa em participação acionária. A dívida chilena vencida junto aos bancos privados reduziu-se em 10%¹⁵⁶. A Argentina transferiu para mãos privadas a companhia telefônica com bens avaliados em 1.2 bilhão de dólares, embora recebendo "cash" apenas 224 milhões de dólares, recebeu, porém, 5.0 bilhões de dólares em títulos da dívida externa, reduzindo em uma operação a dívida em 10%, e economizando 500 milhões de dólares anuais em serviço¹⁵⁷.

A necessidade de recursos, algumas vezes, desencadeia reais processos de redução estatal, ainda que o controle das empresas não seja transferido. O governo trabalhista britânico, que também nunca defendeu privatizações, em 1977 realizou vendas de ações da British Petroleum para financiar sua ação governamental ¹⁵⁸.

Dentro de um contexto teórico de otimização do uso dos recursos de uma sociedade, a privatização é a transferência da execução de uma tarefa da esfera pública para a privada, na busca de uma maior produtividade dos recursos alocados para a obtenção de um bem ou serviço, segundo as características desejadas, considerando as

todos. Folha de São Paulo, São Paulo, 27 maio 1990. p.B-2.

156 HENKE, Steve H. A anatomia de uma conversão de dívida bem-sucedida. In: _____. Privatizar para crescer. Rio de Janeiro, Nordica, 1989. p.182.

157 PRIVATIZACION de ENTEL: Acordado el sistema de ajuste, seguirá el análisis del contrato. Clarín, Buenos Aires, 28 out. 1990.

158 REDWOOD, John. Privatização: o caso da Grã-Bretanha. p.201.

necessidades de produção, regulamentação e fiscalização. Observamos que, na prática, a privatização está sendo instrumento para o atingimento de outros objetivos e pode, em alguns casos, não atender ao princípio teórico de ganho de eficiência na satisfação das demandas sociais.

O "Financial Times", em editorial de 26 de novembro de 1986, comenta a privatização da British Gas. O processo, diz o jornal, que deveria ser o caminho para melhoria da eficiência industrial, pareceria estar centrado em apenas transferir a companhia para o setor privado, fazendo os administradores, ministros do governo, os investidores e a City mais felizes. Com nenhuma mudança material observável, sem divisões da empresa nem alterações na gerência. Em 8 de dezembro 1986 a British Gas foi vendida na então maior operação do gênero, rendendo ao tesouro britânico líquidos 5.2 bilhões de libras e 370 milhões de libras em comissões de corretagem ¹⁵⁹.

¹⁵⁹ VICKERS, John & YARROW, George. Privatization - an economic analysis. p.425.

GOVERNO DO REINO UNIDO DA GRÁ-BRETANHA E IRLANDA DO NORTE. Foreign and Commonwealth Office. A política de privatização da Grã Bretanha. Embaixada Britânica, Brasília, 1990. p.11.

7.2 - ASPECTOS DO PROCESSO DE PRIVATIZAÇÃO

Os governos, ao decidirem transferir para a iniciativa privada a execução de alguma tarefa, que correntemente encontra-se sob a responsabilidade do Estado, devem realizar uma cuidadosa escolha do método a ser empregado. A privatização, fruto de um consenso político e social, freqüentemente frágil, não resiste a problemas de percurso. O entendimento no qual ela é calcada, pode ser rompido caso o método escolhido para transferência parecer ineficaz na atração de interessados ou financeiramente injusto para os contribuintes.

O problema fica mais delicado quando o processo de transferência é parte de um programa maior, o efeito de um revéz em uma privatização pode comprometer o andamento de todo o programa.

Lance Marston divide a sociedade em quatro grupos de interesses relativos aos processos de privatização, são eles:

- "na área política: as lideranças políticas nos poderes executivo e legislativo (parlamentar);
- na área pública: os consumidores e os usuários de produtos e serviços públicos;
- funcionários e dirigentes públicos: o grupo que se encontra fora da liderança política, tipicamente profissionais, supervisores e operários não especializados

do serviço público. Uma vez que lhes compete a execução das funções governamentais, são eles que sofrem o maior impacto da privatização;

- comunidade dos negócios: os interesses locais e de fora que mostram maior disposição e capacidade de adquirir, arrendar ou gerir uma atividade cuja propriedade e/ou operação está sob o controle do governo" 180.

A maneira de como se realiza a transferência, além de apresentar características econômicas e financeiras compatíveis com a situação patrimonial e operacional do ente a privatizar, deve conter dispositivos que satisfaçam os problemas e necessidades dos grupos acima citados, balanceadas de tal forma que o ganho social seja o maior, e que as eventuais frustrações não inviabilizem a concretização do processo.

O ajuste da forma de privatização às diversas demandas originadas pelos grupos de interessados, enfraquecerá, provavelmente, o resultado financeiro para o contribuinte em termos imediatos. O que os administradores públicos encarregados do processo devem tomar em conta é o resultado da privatização a longo prazo e pesá-los contra as eventuais perdas presentes que, talvez, sejam o preço necessário para a conclusão da operação.

As demandas, e por consequência, os ajustes a serem perpetrados ao processo, serão barreiras em dois grandes "fronts": o interno, com demandas levantadas por políticos,

180 MARSTON, Lance. Preparação para a privatização: uma lista para verificação do tomador de decisão. p.89-90.

dirigentes e funcionários afetados; e o externo, com demandas originadas nos clientes, contribuintes e potenciais investidores.

No "front" interno, os dispositivos a serem agregados ao processo de privatização, vão, em geral, satisfazer preocupações, algumas justas outras nem tanto, dos dirigentes e políticos quanto a manutenção de garantias que os seus constituintes estarão protegidos de eventuais desvios na administração do ente em transferência. Os funcionários geralmente demandarão alguma compensação por possíveis perdas de privilégios, ou garantias de que estas perdas não irão ocorrer 181.

No campo externo, os clientes/contribuintes esperam que a transferência das tarefas não impliquem em aumentos injustificados de preços, que os serviços e/ou produtos colocados a sua disposição tenham sua qualidade melhorada, ou pelo menos não se deteriore, se outros benefícios econômicos forem alcançados para a sociedade, que as compensações monetárias devidas na transação não sejam lesivas ao erário.

A comunidade de negócios, por seu turno, demandará do processo de privatização condições atrativas para o investimento do seu capital. Os dispositivos que eventualmente agregam-se são: garantias a manutenção de preços, quando controlados, que remunerem o investimento a taxa pactuada como justa; financiamentos com aval oficial para os aportes iniciais; liberdade de operação e

181 POOLE, Robert. Os obstáculos políticos à privatização.
p.60-1.

administração; isenções tributárias temporárias; comprometimento governamental de não autorizar a operação de potenciais concorrentes, pelo menos dentro de determinadas condições; manutenção de contratos de venda de produtos e serviços existentes quando do controle oficial; celebração de tais contratos com o Estado, garantindo demanda para determinado período; entre outros dispositivos que visem assegurar rentabilidade para os novos proprietários.

O atendimento das demandas dos distintos "fronts" é potencialmente conflitiva. Qualquer concessão a um dos grupos pode gerar reações negativas em outro. O atendimento das demandas dos funcionários, as mais caras politicamente¹⁶², pode ser considerado inaceitável por potenciais compradores e o processo de transferência ficar deserto. A instituição de garantias pós-transferência ao Estado pode ser percebida como risco pelos eventuais investidores, o que afetará o nível das ofertas a serem apresentadas ou, não aceitarão o eventual preço proposto pelo Estado.

Os aspectos até aqui discutidos são de abrangência genérica quanto aos processos de privatização, prenderemos nossa atenção a seguir nos aspectos que decorrem da natureza da economia local e o objeto da privatização.

As características do ente ou atividade a privatizar e a abrangência da comunidade econômica que se fará cargo, bem como experiências e práticas correntes, tanto no mercado

¹⁶² VICKERS, John & YARROW, George. Privatization: an economic analysis. p.33.

quanto na administração governamental encarregada do processo.

Quanto as características da atividade ou ente a ser privatizado, que irão influenciar a escolha do método, podemos listar: tipo de atividade; natureza jurídica do atual operador; volume de negócios envolvidos; situação patrimonial do ente; lucratividade do objeto se for o caso; abrangência territorial da atividade ou ente; número e status jurídico dos empregados; existência de outros sócios além do Estado e o número deste sócios; número de clientes ou usuários, corrente e potencial; participação ou não de papéis de emissão da empresa em bolsa de valores; as características de eventuais fornecedores, a existência ou não de dívidas com eles e o volume dessas dívidas ¹⁶³.

Podemos apontar como relevantes ao processo de privatização algumas das seguintes características do ambiente econômico: primeiro temos o nível de abertura da economia que definirá a abrangência do sistema em que a transferência será proposta; estrutura legal a que o processo estará sujeito; existência de entidades privadas ou indivíduos com a capacidade financeira e/ou gerencial necessária a condução dos negócios a serem transferidos; volume e nível de sofisticação do mercado de capitais; existência de concorrentes; tamanho geral e nível de integração da economia; aderência da comunidade de negócios a investimentos sujeitos a riscos; credibilidade

¹⁶³ OHASHI, Ted M. Comercialização das empresas estatais. In: HANKE, Steve H. Privatizar para crescer. Rio de Janeiro, Nordica, 1989. p.123-132.

que goza o governo no que tange a políticas de longo prazo¹⁶⁴.

Da combinação das características da atividade ou ente a ser privatizado, do ambiente econômico, considerando o nível de abertura e/ou integração com o exterior, e, das demandas dos diferentes grupos envolvidos no processo, a autoridade encarregada do processo extrairá, ou ao menos tentará, uma modalidade de transferência que seja viável, buscando atender de maneira ótima, aos grupos de interessados.

As transferências tomam, geralmente, as seguintes formas, moldadas caso a caso segundo as peculiaridades e influências descritas acima:

- 1 - venda de ativos de empresas ou setores governamentais, como unidade ou em forma separada;
- 2 - venda de ações, cotas partes de capital social ou, se for o caso, de estabelecimentos produtivos em funcionamento;
- 3 - locação com ou sem opção de compra, por prazo determinado, com determinação prévia ou não de preço de venda;
- 4 - administração com ou sem opção de compra por prazo determinado, com determinação prévia ou não do valor de compra;
- 5 - Concessão, licença ou permissão para produção de bens ou prestação de serviços;

¹⁶⁴ OHASHI, Ted M. Comercialização das empresas estatais. p.123-132.

6 - Contratação para execução de tarefas determinadas¹⁶⁵.

A escolha dos participantes privados nos processos geralmente pressupõe transparência de critérios de escolha e fomento da competição entre ofertantes. Não é raro, entretanto, que as demandas de grupos de interessados acabam sendo atendidas, e o pressuposto de competição e, às vezes, o de transparência, acabam prejudicados.

A mais comum das pressões que acabam atendidas é a limitação de participação de capital estrangeiro, mesmo no programa britânico, um dos mais liberais, restrições foram instituídas em alguns processos, inclusive onde o governo manteria posições garantidas no tocante a assuntos estratégicos (através das "golden shares"). Um grande número de privatizações ocorre com a venda, ou às vezes, a entrega da empresa pública aos funcionários, com ou sem associação a organismos financeiros ¹⁶⁶.

Os objetivos políticos dos governantes também influenciam a escolha do método de privatização. Dentro de uma certa gama de opções factíveis, os dirigentes podem tomar a alternativa que lhes proporcione maiores dividendos eleitorais, renunciando ao pleno retorno financeiro para o contribuinte. Satisfeitas as demandas, que se frustradas inviabilizariam a operação, a margem de manobra restante freqüentemente é operada com atenção nas ambições dos governantes, que não são necessariamente ilegítimas.

¹⁶⁵ BUTLER, Eamon. A promessa de privatização. Brasília, Embaixada Britânica, 1990. p.4.

¹⁶⁶ BUTLER, Eamon. A promessa de privatização. Brasília, Embaixada Britânica, 1990. p.5-6.

A ampliação da propriedade acionária foi um dos grandes objetivos do governo Thatcher. O número de pessoas possuidoras de ações passou de 7 para 22% da população adulta de 1979 a 1989, sendo que 13% dos adultos possuíam ações de empresas privatizadas, e um terço destes exclusivamente ações de empresas privatizadas ¹⁶⁷. Para atingir estes números, o governo britânico criou diversos dispositivos facilitadores para a aquisição pela população (o mais eficiente deles, sem dúvida, foi o "underpricing")¹⁶⁸, frequentemente diminuindo a alocação original a instituições financeiras ¹⁶⁹.

Nos processos britânicos, em particular aqueles que envolveram grandes empresas, o governo optou sempre pelos gigantes lançamentos públicos de ações, respaldados por amplas campanhas publicitárias e facilidades de pagamento para maior incentivo à participação popular ¹⁷⁰. Financeiramente, o resultado foi comprometido diante de outras formas de privatização, mas o objetivo do "capitalismo popular" ficou mais próximo¹⁷¹.

¹⁶⁷ GOVERNO DO REINO UNIDO DA GRÃ-BRETANHA E IRLANDA DO NORTE. Foreign and Commonwealth Office. A política de privatização da Grã-Bretanha. Embaixada Britânica, Brasília, 1990. p.9.

¹⁶⁸ VICKERS, John & YARROW, George. Privatization - an economic analysis. p.190.

¹⁶⁹ GOVERNO DO REINO UNIDO DA GRÃ-BRETANHA E IRLANDA DO NORTE. Foreign and Commonwealth Office. A política de privatização da Grã-Bretanha. p.5.

¹⁷⁰ GOVERNO DO REINO UNIDO DA GRÃ-BRETANHA E IRLANDA DO NORTE. Foreign and Commonwealth Office. A política de privatização da Grã-Bretanha. p.4-5.

¹⁷¹ PINTO, Celso. O capitalismo popular. Gazeta Mercantil, São Paulo, 14 maio 1990. p.1-2.

Capítulo 8

EXEMPLOS DE PROGRAMAS DE PRIVATIZAÇÃO

Trataremos adiante dos processos argentino e britânico, e da situação norte-americana. Primeiramente, abordaremos os citados processos, que tem em sua parte mais visível a venda de grandes corporações estatais à iniciativa privada, onde em contextos econômicos, políticos e sociais diferentes, levam a metodologias distintas, que acreditamos sejam relevantes analisar. Examinaremos, depois, a política norte-americana, que caracteriza-se pela busca de executores privados para tarefas financiadas coletivamente, podendo ou não estarem sendo inicialmente desempenhadas por funcionários públicos, sem, no entanto, consumir-se transferências de propriedade de ativos para a iniciativa privada.

8.1 - O PROGRAMA ARGENTINO

Legalmente, o programa de privatização argentino, que hoje chama a atenção da mídia, iniciou-se com a aprovação dos dois instrumentos jurídicos básicos para a implementação de alterações nas atribuições do Estado argentino, a Ley de Reforma del Estado Nº23.696 de 17 de agosto de 1989 e a Ley de Emergencia Economica Nº23.697 de 19 de setembro de 1989. Antes de comentarmos estas leis, é relevante, no entanto, abordarmos alguns aspectos da história econômica argentina.

A República Argentina inicia o século XX com uma economia baseada na agropecuária de exportação, disfrutando de confortável posição econômica no cenário mundial,

considerando sua condição de país latino americano. As tabelas que seguem são ilustrativas dessa assertiva 172.

Tabela B.1

RENDIA PER CAPTA - Em US dólares de 1971

País	1938	1950	1960	1970
Argentina	943,9	1.156,7	1.307,9	1.723,3
Brasil(1)	176,9	232,2	305,7	635,5
Canadá	2.102,3	2.776,9	3.139,6	4.353,7
E.U.A.	1.684,5	3.304,6	3.845,2	5.042,7
Espanha	nd	nd	1.157,9	1.861,0
Itália	733,2	704,8	1.230,4	1.938,2
R. Unido	1.729,7	1.838,4	2.358,1	2.984,3
RFA	1.301,3	1.257,1	2.599,4	3.770,4

(1) renda de 1938 estimada pelo crescimento de 1950 a 1960
 Fonte: Oficina de Estudios para la Colaboración Económica Internacional, Argentina economica y social. p.46.

Apresentamos, adiante, uma outra tabela, utilizando os dados da última, para demonstrarmos a posição da Argentina em relação aos países listados. Fica mais evidente na tabela seguinte, segundo o indicador utilizado, a mencionada boa situação que disfrutava o país em tela, ao final da década de trinta, ou até mesmo no início da década de cinquenta, quando os países europeus estavam se recuperando dos danos da Segunda Guerra Mundial. Pode-se perceber, entretanto, que, exceto em relação ao Reino Unido, todos os demais países melhoram sua posição relativa no decorrer dos trinta anos compreendidos no estudo, o que evidencia, pelo menos, uma perda de ímpeto da economia local.

172 OECEI. Argentina económica y social. p.21.

Tabela 8.2**Renda Per Capta - Posições relativas à Argentina**

País	1938	1950	1960	1970
Argentina	100	100	100	100
Brasil	19	20	23	37
Canadá	223	240	240	253
E.U.A.	178	286	294	293
Espanha	nd	nd	88	108
Itália	78	61	94	112
R.F.A.	138	109	199	219
R. Unido	183	159	180	173

Fonte de dados primários: Oficina de Estudios para la Colaboración Económica Internacional, Argentina economica y social. p.46..

Passaremos a outras tabelas, que contribuirão para a visualização da Argentina como nação bastante adiantada na primeira metade do século, e a deterioração dessa posição. Trata-se do indicador número de habitantes por automóvel em circulação, e, em seguida providenciaremos a comparação do dado em relação a Argentina a cada ano. O comportamento dos valores relativos seguirá a tendência verificada anteriormente, exceto pelo Reino Unido, que neste indicador segue o comportamento dos demais países.

Tabela 8.3**Habitantes por automóvel**

País	1930	1938	1950	1960	1970
Argentina	27,3	33,8	30,0	22,1	9,3
Brasil	nd	nd	nd	66,6	24,3
Canadá	8,1	8,3	5,4	3,4	2,5

E.U.A.	4,6	4,4	3,1	2,4	1,9
França	26,7	18,1	19,4	7,2	3,5
Itália	169,1	114,5	79,8	20,2	4,8
R. Unido	29,3	18,0	14,7	7,2	4,1
R.F.A.	96,7	29,6	45,4	10,3	3,8

Fonte dos dados primários: Oficina de Estudios para la Colaboración Económica Internacional. Argentina economica y social. p.53.

Tabela 8.4

Número de automóveis em relação a população - posição comparativa à Argentina

País	1930	1938	1950	1960	1970
Argentina	100	100	100	100	100
Brasil	nd	nd	nd	33	38
Canadá	337	407	555	650	372
E.U.A.	594	768	968	920	489
França	102	187	155	307	265
Itália	16	30	38	109	194
R. Unido	93	188	204	307	227
R.F.A.	28	114	66	215	248

Fonte dos dados primários: Oficina de Estudios para la Colaboración Económica Internacional. Argentina economica y social. p.53.

Nas tabelas podemos observar que a popularização do automóvel ocorreu mais vigorosamente nos E.U.A. na década de quarenta, os demais países europeus e Canadá na década de cinquenta, e para Argentina, na década de sessenta, quando em alguns casos, é observável a redução do "gap", que foi ampliado quase que continuamente desde a década de trinta, com exceção para alguns países europeus da fase de recuperação pós-guerra.

A depressão iniciada nos Estados Unidos que expandiu-se para o mundo no período de 29 a 32, causou a mudanças profundas na economia argentina. O colapso do comércio mundial levou a uma violenta baixa nos preços dos produtos exportados pelo país. Os ingressos no país caíram drasticamente, causando desemprego. A estes acontecimentos soma-se a saída de capital em direção aos centros industriais, devido ao auge econômico verificados nas economias industriais no período imediatamente anterior a depressão. 173

A maneira que a economia operava até então, dispensava uma atuação governamental mais interventora. O comércio internacional provia naturalmente os recursos necessários a cobrir a importações e serviços, permitindo, inclusive dispêndios de capital em divisas. A nova situação leva o governo a agir mais diretamente, apesar da falta de instrumentos e experiência para tal.

A impossibilidade de aquisição de bens fora do país, imposta pelas consequências da depressão, leva ao surgimento de uma indústria, baseada na substituição de importações. A nascente atividade teve que buscar na transformação dos capitais empregados anteriormente na elaboração dos produtos exportados, os meios necessários sua implementação 174.

Temos então uma indústria bastante improvisada pela incapacidade de adquirir-se, além dos bens de consumo, bens de capital que incorporassem novas tecnologias. A

173 OECEI. Argentina economica y social. p.59-67.

174 OECEI. Argentina económica y social. p.78-79.

produtividade geral é baixa e, portanto, as condições de competição internacional também.

A retomada do comércio internacional no período entre a depressão e a Segunda Guerra Mundial, leva a Argentina a novamente acumular saldos comerciais favoráveis. A diferença está que, na fase até 29, estes saldos ocorriam naturalmente, e após 32, vieram a ser resultado de políticas de restrição cambial e alfandegárias.

Na continuação do processo, a indústria vai se consolidando e expandindo sempre no sentido de substituição da importações e protegida da competição internacional. A implantação desse parque provoca alterações de cunho social. A criação de um operariado industrial leva a um aumento da concentração urbana da população. A ausência de uma legislação social até então, que fosse capaz de atender ou ao menos remediar as situações conflitivas que naturalmente surgiram, dada a nova ordem econômica, impulsionou a criação de movimentos reivindicatórios¹⁷⁵.

Os militares se impuseram como governantes em 1943, implantaram uma legislação social e uma burocracia correlata, criaram a "Justicia de Trabajo" e a "Secretaría de Trabajo e Previsión". Vincularam os movimentos sindicais ao Estado através da cooptação pela distribuição de generosos benefícios via "Secretaria"¹⁷⁶.

¹⁷⁵ LUNA, Felix. El 45. Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 1971. p.325.

¹⁷⁶ LUNA, Felix. El 45. p.344.

Considerando a baixa produtividade dos empreendimentos pelas razões que descrevemos anteriormente, as demandas sindicais tinham somente na fonte inflacionária os recursos para seu atendimento¹⁷⁷. A comunidade de negócios, naturalmente, não via com bons olhos a evolução das práticas políticas, e banca a oposição ao regime, levando-o à eleições gerais ¹⁷⁸.

O coronel retirado Juan Domingos Perón, implantador da política de proteção social, como primeiro secretário do trabalho e "previsión", capitaliza para si, como candidato, a simpatia dos cidadãos, então beneficiados pelas novas leis. No fomento dos latentes sentimentos "anti-imperialistas", o ex-embaixador americano, Spruille Braden, trabalha abertamente na captação de apoios internos e externos para a chapa oposicionista, a Unión Democrática. O candidato governista, na última fase da campanha, levanta sempre uma questão que vira peça chave de propaganda: Braden ou Perón?¹⁸⁰

O resultado foi uma vitória do candidato governista maciça e a consolidação de sentimentos "anti-imperialistas", generalizados para sentimentos "anti-capital". O detalhe importante nesta vitória é o programa eleitoral do Partido Laborista, o vencedor. Diz o programa:

" É necessária a nacionalização dos serviços públicos e das fontes minerais essenciais para o desenvolvimento de nossa indústria; desenvolvimento de uma frota mercante;

¹⁷⁷ OECEI. Argentina económica y social. p.79.

¹⁷⁸ LUNA, Felix. EL 45. p.348.

¹⁷⁹ LUNA, Felix. EL 45. p.349.

eliminação, na medida do possível, do intermediário em todos aqueles artigos de necessidade essencial, até chegar a comercialização pelo Estado; utilização de todas as fontes de matérias primas e desenvolvimento da industrialização dentro do país;...". Continua com tópicos sobre reforma agrária com eliminação do latifúndio, e outros temas, guardando bastante semelhança ao programa do partido Trabalhista britânico¹⁸⁰.

A Segunda Guerra, apesar de novamente causar um colapso do comércio mundial, leva a Argentina a acumular generosos saldos comerciais, resultantes da impossibilidade de importação por falta de fornecedores, barreiras comerciais ou cambiárias, e pela alta demanda pelos itens exportados pelo país. Neste momento, segundo os analistas econômicos da OECEI, foi perdida uma grande oportunidade histórica.

Segundo eles, a indústria carecia de modernização que demandaria pesados desembolsos de divisas, bem como as necessidades de investimentos em uma infraestrutura requerida por um parque industrial em expansão, entretanto, o governo, fiel às doutrinas partidárias, usou as magníficas reservas acumuladas, que chegaram a 1,5 bilhão de dólares da época, no atendimento do programa eleitoral descrito acima.

As reservas foram gastas principalmente na estatização de empreendimentos estrangeiros e nacionais, a um preço que não causou nenhum dissabor aos antigos proprietários. Os jornais da época, ao analisarem a nacionalização de

¹⁸⁰ LUNA, Felix. El.45. p.351.

"Ferrocarriles", transmitem declarações do governo britânico que evidenciam plena satisfação com o montante pago aos acionistas¹⁸¹.

Segundo a OECEI, os eventuais saldos foram dispendidos na compra, pelo governo, de materiais de transporte, logo que a indústria dos países centrais permitiu. Tais compras foram feitas sem critérios de prioridade e sem maiores exigências tecnológicas, em condições apressadas, dada a convicção governamental de que as reservas internacionais deveriam ser utilizadas antes de que um novo conflito bélico viesse a encarecer o preço das mercadorias demandadas¹⁸².

O quadro a seguir expõe a situação dos investimentos estrangeiros no período de 1900 a 1957. É conveniente notar o decréscimo das posições, tomando como referência o ano de 1940, em 1945, quando iniciam-se as nacionalizações, há uma queda de aproximadamente 800 milhões de dólares, em 1949, quando o processo das grandes estatizações está quase completo, observa-se uma queda em relação a 1940 de quase 2 bilhões de dólares.

Tabela 8.5
INVESTIMENTOS ESTRANGEIROS PRIVADOS

Ano	Total (1)	Segundo o destino (%)		
		Serv. Pub.	Ferrocarriles	indústria
1900	1.120	31,5	41,2	27,3
1909	2.176	30,7	35,7	33,6
1913	3.136	20,8	33,1	46,1
1917	3.233	19,6	32,8	47,6
1923	3.089	18,1	36,7	45,2
1927	3.474	21,4	34,2	44,4
1931	3.661	19,3	39,5	41,2
1934	3.485	22,6	35,7	41,7
1940	3.264	16,0	40,8	43,2

¹⁸¹ LA RAZON. História viva 1905-1980. Buenos Aires, 1980. p.116.

¹⁸² OECEI. Argentina económica y social. p.55.

1945	2.651	11,7	43,2	45,1
1949	1.255	1,4	--	98,6
1953	1.487	0,5	--	99,5
1955	1.547	0,2	--	99,8
1956	1.645	0,2	--	99,8
1957	1.743	0,2	--	99,8

(1) em milhões de dólares

Fonte: Oficina de Estudios para la Cooperación Económica Internacional. Argentina economica y social. p.515.

A recuperação econômica do mundo após a Segunda Guerra aumentou o nível do comércio internacional, o que em tese favoreceria a Argentina, dependente desse para a obtenção de divisas fortes, entretanto, a entrada de fortes concorrentes nos mercados explorados pelo país, como o Canadá, Austrália e Nova Zelândia, levou, em realidade, a uma deterioração da posição argentina no comércio mundial. Enquanto as exportações mundiais evoluíram de 1928-30 a 1950-52 35,2%, as exportações argentinas caíram 22,3%. No mesmo período as importações mundiais cresceram 33,7% e as argentinas 1,2%. A tendência se agrava quando comparamos os dados, segundo a mesma base, com os anos de 68-70, as importações e exportações cresceram no mundo 369,4% e 382,0% respectivamente, enquanto a Argentina coloca números de 16,6% e 15,0%. A participação da Argentina nas exportações e importações mundiais cai de 2,7% e 2,3% para 0,6% e 0,6% respectivamente, entre 1928-30 e 1968 - 70¹⁸³.

Podemos observar que o encerramento da economia do país, por consequências conjunturais e, depois, por opção política, não contribuiu para melhorar a situação das contas externas. No campo interno, as nacionalizações marcaram,
183 OECEI. Argentina económica y social. p.474.

também, o fim da operação com resultados positivos para as empresas alvo, deteriorando as finanças públicas, pois o governo passou a cobrir com recursos tributários os déficits operacionais¹⁸⁴.

Com o agravamento das contas externas, o governo se empenhava mais no sentido de substituir importações como meio de desequilibrar o balanço de pagamentos positivamente. A diferença é que na etapa pós-1950, as proteções alfandegárias e cambiais não eram suficientes para convencer investidores a preencherem as oportunidades apontadas pelo governo, situação resultante das expectativas de risco elevadíssimas, alimentadas pela constante mudança de regras econômicas e pelas nacionalizações realizadas na década anterior ¹⁸⁵. Como o dirigismo não convencia os investidores privados, o Estado argentino, além das nacionalizações realizadas, criou, ampliou ou fundiu entes estatais para a execução da produção de bens que pudessem diminuir a dependência de fornecedores externos, e, assim, melhorar o balanço de pagamentos. O Estado argentino era, até o início do programa de privatizações, responsável por tudo que fosse medianamente visível dentro da economia.

Os requisitos aplicados à internação de capitais estrangeiros, evidenciavam a preocupação com o balanço de pagamentos, porém, em nossa opinião, as condições aplicadas induziram ao isolamento ainda maior da economia do país, freando, entre outras coisas, qualquer possibilidade

¹⁸⁴ OECEI. Argentina económica y social. p.566-581.

¹⁸⁵ OECEI. Argentina económica y social. p.452-458.

de competição e os benefícios dela provenientes. Transcrevemos a seguir alguns aspectos da legislação que regulava a matéria, que ilustrarão as afirmativas acima.

Os contratos de internação deveriam atender os seguintes requisitos:

- Que a internação se efetue nas atividades e zonas geográficas determinadas pelo poder executivo;
- que empregue pessoal diretivo, científico, técnico e administrativo de nacionalidade argentina;
- que não signifique deslocamento atual ou futuro do mercado de empresas de capital nacional;
- que não seja necessária a captação de poupança interna acima de limites fixados pelo poder executivo;
- que os bens ou serviços a produzir possibilitem uma substituição de importações ou sejam objeto de exportação através de um compromisso expresso;

Estariam terminantemente proibidas as internações que:

- estivessem sujeitas a limitações de suas possibilidades de exportar;
- subtraíssem dos tribunais argentinos a jurisdição ou competência para solução de eventuais conflitos;
- se destinassem aos setores de:

1) atividades relacionadas com a defesa e segurança nacional;

2) serviços públicos;

- 3) seguros, bancos comerciais e atividades financeiras;
- 4) meios de comunicação de massa;
- 5) serviços de comercialização interna de produtos de qualquer índole;
- 6) atividades que por lei estejam reservadas a empresas estatais ou empresas de capital nacional;
- 7) atividades agrícolas, pecuárias e florestais;
- 8) pesca.

- tenham por objeto a aquisição de ações, quotas, participações sociais de qualquer tipo e fundos de comércio destinados a produção ou comercialização de bens, existentes no país e pertencentes a empresas de capital nacional¹⁸⁶.

Seguem ainda restrições sobre os prazos e condições de repatriamento e remessas de dividendos, preferências para políticas de nacionalização dos capitais dentro de prazos de até 10 anos e compromissos de reinvestimento dos eventuais lucros auferidos. As transferências não poderiam exceder a 12,5% ou a taxa de juros preferencial mais quatro pontos percentuais, escolhendo-se a maior. O que excedesse anualmente aos limites descritos, ficaria definitivamente radicado no país, não sendo sujeito a repatriação sob nenhum conceito.

O equilíbrio do balanço de pagamentos deu-se, diante destas restrições, via endividamento externo até onde foi possível. Em 1982, a situação se agravou no cenário mundial com a quebra do México, inviabilizando o ritmo de tomada de empréstimos, daí em diante, o recurso tem sido a

¹⁸⁶ OECEI. Argentina económica y social. p.516.

inadimplência junto aos credores bancários. Reproduzindo um quadro que é bastante conhecido no Brasil.

Ainda temos um fator complicador chamado Guerra das Malvinas, aventura militar que consumiu um grande montante, nunca especificado, dos recursos tomados aos credores internacionais.

Neste contexto, a idéia das privatizações surgiu no governo Alfonsín, em 1983, e como programa foi implantada em 1989 pelo governo Menem¹⁸⁷.

¹⁸⁷ TANOIRA, M. Privatização como expediente político.
p.74.

8.2 - AS PRIVATIZAÇÕES

O primeiro caso de privatização na Argentina ocorreu em um serviço de utilidade pública. A empresa estatal Transportes de Buenos Aires era resultante da estatização dos serviços de transportes coletivos e desapropriação de empresas privadas do setor, iniciado em 1936, consolidado em 1951. Depois de anos com interrupções frequentes causadas por greves de condutores, e, a despeito de todas as medidas governamentais para assegurar a lucratividade, de severas perdas financeiras, foi liquidada e as tarefas devolvidas a iniciativa privada. A transferência foi feita através da venda dos ônibus aos empregados por preços nominais¹³³.

Embora hoje em dia os coletivos de Buenos Aires não sejam necessariamente uma atração turística, realizam seu trabalho dentro de padrões bastante aceitáveis. As centenas de empresas, a maioria operando somente uma linha, tem um padrão de renovação obrigatório (dez anos), e sobrevivem a quase quarenta anos sem isenções de impostos, apesar de pleiteá-las constantemente, e sem subsídios. O contribuinte argentino pode achar seus coletivos feios, mas, tem como consolo, só pagar por eles a tarifa indicada no pára-brisas.

Depois da febre de nacionalizações na década de quarenta, as que ocorreram depois foram causadas pelas razões que descrevemos no início deste trabalho. colapso de alguma grande empresa, que o governante da época considera, por

¹³³ ROTH, Gabriel. Privatização de serviços públicos.
p.157-8.

motivações legítimas ou não, valer a pena dispendir recursos dos contribuintes para mantê-las vivas. Antes da institucionalização do programa de privatização, em 1989, o governo Alfonsín, como citamos, passou a acalentar esta idéia, diante do colapso que enfrentava nas finanças governamentais. Ainda que bastante bloqueado em suas intenções pelo congresso da época, duas empresas foram privatizadas sob sua gestão, empresas que se enquadram na descrição que fizemos acima. A AUSTRAL, empresa aérea, e a SIAM, complexo industrial eletro-mecânico¹⁸⁹.

A AUSTRAL foi à beira da falência, em um exemplo claro de que a competição entre a iniciativa privada e entes estatais, pode ser fatal quando os últimos capturam os reguladores, ao invés de engajarem-se em uma real disputa de mercado. Prestadora de serviços mais baratos a AUSTRAL viu seu competidor, AEROLINEAS ARGENTINAS, conseguir do governo o tabelamento de tarifas. A competição continuaria então na prestação de melhores serviços, e a lucratividade mantida pela constante busca de maior eficiência. Em ganhando esta "batalha", o competidor conseguiu que seu proprietário baixasse mais uma regulamentação determinando que 50% de todo tráfego aéreo deveria ser servido por entes estatais, e, em seguida, garantiu para o ente estatal todo o tráfego internacional, tirando de uma penada a possibilidade da AUSTRAL continuar seus serviços para países vizinhos.

O efeito foi a previsível quebra da empresa, então, para garantir empregos, o governo colocou sob sua administração

¹⁸⁹ TANOIRA, M. Privatização como expediente político.
p.80.

a empresa. Sob controle estatal, durante o governo Alfonsín, a empresa perdia 200 mil dólares por mês, o então secretário dos transportes propôs a absorção da empresa pela outra estatal AEROLINEAS, então perdendo mensalmente 16 milhões de dólares. Nesta situação inusitada, o presidente resolveu re-privatizar a empresa. Transferida por licitação pública a um consórcio de empresários locais. Uma vez que a empresa é uma sociedade fechada, não existem dados financeiros disponíveis para averiguar-se a situação da empresa pós privatização, entretanto, existe uma propalada renovação da frota e visível expansão de negócios, fazendo-nos ao menos supor que devem estar em melhores condições. Certeza, temos apenas que o contribuinte poupa os 200 mil dólares mensais e o governo arrecada mais impostos diretos e indiretos. Os entes estatais são isentos, de fato ou de direito, da prática de recolher impostos¹⁹⁰.

O segundo caso, do SIAM, é o caso da incompetência privada brindada pelo governo. A empresa nasceu fabricando fornos para padarias, e na expansão chegou a fabricar locomotivas. No desaparecimento da geração de fundadores, a empresa foi a falência por má administração, acumulando vultosas dívidas em impostos e contribuições a previdência. O governo militar aceitou o pagamento das dívidas com ações da empresa. A administração desta caberia, dentro da partilha de poder, a um general da força aérea. Com esta "mudança estrutural" a empresa sobrevivia, não recolhia mais impostos e contribuições sociais,

¹⁹⁰ TANOIRA, M. Privatização como expediente político.
p.80-1.

recebia injeções de dinheiro público sem juros, e vendia produtos abaixo do custo. O contribuinte argentino, entre todas os desvios perpetrados pelos administradores militares, pagavam 1 milhão de dólares por mês para manterem a empresa aberta.

O então empossado governo civil, segundo o próprio responsável pelo processo de privatização, Manuel Tanoira, mais por uma demonstração que comandava o governo de fato, privatizou a SIAM, então um empedernido feudo de militares. De qualquer forma, a empresa cessou de sangrar as finanças públicas, passou a recolher impostos e contribuições, admitiu mais empregados e passou a exportar alguns de seus produtos¹⁹¹.

Outras tentativas do governo Alfonsín, no campo das privatizações, foram bloqueadas no parlamento, talvez porque a atenção governamental estava, acima de tudo, voltada a normalização política e institucioanal, e, como colocamos, processos de privatização necessitam irremediavelmente de um consenso social, caso contrário as barreiras levantadas serão intransponíveis, e, naquele momento, não havia condições de um empenho governamental para a construção de tal consenso.

O presidente Menem inicia seu mandato com 6 meses de antecipação, em julho de 1989, induzido por uma circunstância hiper-inflacionária. Nessas condições, logra aprovar as leis mencionadas no início deste tópico, a Lei de Reforma do Estado e a Lei de Emergência Econômica. O

¹⁹¹ TANOIRA, M. Privatização como expediente político.
p.81-2.

consenso necessário a iniciar-se processos de privatização estava, ao menos, consolidado em uma ampla autorização legislativa. Veremos adiante alguns detalhes importantes desta legislação.

A Lei de Reforma do Estado (Ley Nº23.696 de 17 de agosto de 1989) declara em estado de emergência a prestação de serviços públicos, a execução de contratos a cargo do setor público e a situação econômico financeira da Administração Pública Nacional centralizada e descentralizada, entidades autárquicas, empresas do Estado, Sociedades do Estado. Sociedades Anônimas com participação majoritária do Estado, Sociedades de Economia Mista, Serviços de Contas Especiais, Obras Sociais (institutos de previdência "privada") do setor público, bancos e entidades financeiras oficiais, nacionais e/ou municipais e todo outro ente em que o Estado Nacional ou seus entes descentralizados tenham participação total ou majoritária de capital ou na formação das decisões societárias.

A seguir, confere ao poder executivo a faculdade de determinar todas as mudanças dos regulamentos internos e estatutos para promover a intervenção direta, dá prazos e outras providências. O principal artigo de lei, Nº 89, confere ao poder executivo "poderes para proceder a privatização total ou parcial ou a liquidação de empresas, sociedades, estabelecimentos ou unidades produtivas cuja propriedade pertença total ou parcialmente ao Estado Nacional, incluindo as empresas emissoras de radiodifusão e canais de televisão. É requisito prévio que hajam sido declaradas "sujeitas a privatização" de

acordo às previsões desta lei". O artigo 90 reclama poderes ao congresso nacional, determinando que "a declaração de 'sujeita a privatização' será feita pelo poder executivo nacional devendo, em todos os casos, ser aprovada por lei do congresso", entretanto, no mesmo artigo é adicionado que "por esta lei se declaram 'sujeitas a privatização' aos entes que se enumerem nos listados anexos". Significando, na prática, uma aprovação prévia da privatização de todos os entes estatais mais visíveis e/ou importantes da República.

Prevê também a lei em análise a formação de uma comissão bicameral, formada por seis deputados e seis senadores, eleitos por suas respectivas casas, incumbidos de monitorar os processos de privatização, exercendo a coordenação entre o poder executivo e o parlamento.

Adiante, detalha as modalidades de privatização, listando praticamente todas as formas possíveis de transferência de propriedade, posse ou administração. Institui formas de escolha dos possíveis adjudicatários, basicamente pleiteando competitividade e transparência nos processos, bem como, define parâmetros para o estabelecimento de preferências. Dando razoável flexibilidade aos encarregados dos processos de transferência para administrar as demandas de grupos de interessados.

A lei também institui o programa de participação na propriedade, dirigido aos empregados dos entes privatizados, estabelece medidas de proteção ao trabalhador no exercício de função "produtiva, estável e eficiente", em consonância

com outros dispositivos que permitam a denúncia por parte do governo de convênios ou cláusulas de convênios coletivos de trabalho, do qual o Estado seja uma das partes, que atentem contra a "produtividade e a eficiência". Dispõe também sobre a forma de pagamento das obrigações do Estado geradas por processos judiciais.

Logo depois destas medidas de carácter interno governamental, foi aprovada a Ley Nº23.697, Lei de Emergência Econômica, em 01 de setembro de 1989, declara essa lei em seu artigo 1º:

" A presente lei põe em exercício o poder de polícia de emergência do Estado, com o fim de superar a situação de perigo coletivo criada pelas graves circunstâncias econômicas e sociais que a Nação padece."

A lei determina a suspensão dos subsídios e subvenções; dos regimes especiais para promoção industrial; de promoção da mineração; suspensão do regime de "compre nacional", eliminando o sistema de preferências nas compras efetuadas pelo o Estado; elimina todas as restrições para ingresso de capital estrangeiro, bem como a necessidade de aprovação prévia, instituindo apenas o registro, determina o tratamento idêntico entre os investimentos financiados por capitais estrangeiros e nacionais, elimina também as barreiras para a remessa dos lucros auferidos e repatriação do principal; altera a carta orgânica do Banco Central de la República Argentina, proíbe o financiamento pelo banco central de qualquer entidade pública, determina a reforma do sistema de seguros dos depósitos bancários, de

maneira que as instituições participantes financiem tal seguro, e não mais o contribuinte diretamente; regula o pagamento de "royalties" às províncias e municipalidades decorrentes das explorações de petróleo e gás.

Estabelece ainda uma desindexação da política salarial para todos os funcionários vinculados ao Estado Nacional; critérios para indenização por demissão; determina a venda de imóveis oficiais inessários; abre ao poder executivo a possibilidade de autorizar a importação de qualquer produto cujos preços de mercado superem "níveis razoáveis". Dispõe, ainda, de detalhes de reorganização governamental, medidas de caráter tributário, serviços consulares e saneamento das instituições de previdência "privada".

O governo, em medidas posteriores, liberalizou o câmbio, depois de quase 50 anos sob controle estatal, e foi eliminando gradativamente os controles de preços praticados pela iniciativa privada, permanecendo apenas os serviços de utilidade pública eventualmente transferidos à iniciativa privada, com cláusulas de reajustes automáticos, combustíveis, com prazo para encerramento do controle em 01 de janeiro de 1991, e uma pequena quantidade de medicamentos. Paralelamente, os impostos incidentes sobre a importação foram eliminados ou diminuídos, sendo que os encargos remanescentes tem cronogramas estipulados para a diminuição gradativa.

Ficou demonstrado, então, que o governo não iniciou apenas um programa de privatização, mas uma

liberalização quase total da economia, como um requisito básico para a consolidação dos processos de transferência. A tarefa mais importante do governo é, no entanto, reestabelecer a confiança dos potenciais investidores, nacionais e estrangeiros, no país, diminuindo o risco político e econômico percebido, instituindo um sistema econômico onde os administradores tenham condições de planejar seus negócios apenas com as incertezas do mercado e com os potenciais da empresa, desligando de suas preocupações imprevisíveis ações governamentais.

Até novembro de 1990, já haviam sido privatizados: os canais de televisão, permanecendo apenas um em mãos do Estado, sendo que não existem intenções de privatizá-lo; vários ramais de "Ferrocarriles", que de 2 milhões estava perdendo "apenas" 800 mil de dólares por dia¹⁹¹; foram transferidos, para a iniciativa privada, os direitos de exploração de petróleo em várias áreas do país ¹⁹²; a manutenção de 40% das estradas nacionais, com remuneração do concessionário via pedágio ¹⁹³; várias atividades da Municipalidade de Buenos Aires, incluindo-se a administração do Zôo ¹⁹⁴, manutenção de praças e jardins, os serviços de fiscalização do trânsito de automóveis, registro e a administração dos estacionamento subterrâneos municipais; as empresas metalúrgicas e

¹⁹¹ COMIENZA el proceso para la privatización del Urquiza. *La Nación*, Buenos Aires, 30 jun. 1990.

¹⁹² PREADJUDICAN petroleras para cuatro áreas centrales de YPF. *La Nación*, Buenos Aires 30 ago. 1990.

¹⁹³ SE PRIVATIZA el 40% de la red caminera. *La Nación*, Buenos Aires, 27 jun. 1990.

¹⁹⁴ OFRECEN US\$ 9 y 7,5 millones para explotar por 20 años el Zoo-Botánico. *Clarín*, Buenos Aires, 17 out. 1990.

mecânicas vinculadas aos ministérios militares¹⁹⁵; frigoríficos e usinas de açúcar que tinham passado ao estado por dificuldades financeira.

Os governos provinciais também engajara-se em processos de privatização, seguindo os exemplos dados pelo governo nacional, e vários serviços e empresas foram passados à administração privada, motivados, principalmente, pela possibilidade de realizarem grandes somas de dinheiro, para o desenvolvimento de outros programas governamentais¹⁹⁶.

Exceto em pequenas empresas, onde a gerência e funcionários, assessorados e financiados por alguma instituição bancária, assumiram o controle, geralmente em condições bastante favoráveis, os processos de transferência foram, em sua maioria, licitações com ofertas fechadas, tendo um preço base estabelecido pelo governo, que tem contratado consultores independentes para tais avaliações. Dependendo o tamanho da empresa ou setor a ser transferido, existe uma fase de pré-qualificação, onde os eventuais interessados apresentam dados sobre sua capacidade técnica e suporte financeiro, para participarem do processo de escolha final.

As duas principais privatizações ocorridas até novembro de 1990, foram as das empresas AEROLINEAS ARGENTINAS e da ENTEL. Ambas foram transferidas a operadores privados, com o pagamento feito com uma pequena parcela em dinheiro e o restante em títulos da dívida externa. Sendo as duas únicas privatizações até a data, que contaram com a característica

¹⁹⁵ PRIVATIZAN Forja SA con participación obrera. La Nación, Buenos Aires, 27 set. 1990.

¹⁹⁶ PRIVATIZARON establecimientos agropecuarios en San Luis. La Nación, Buenos Aires, 5 out. 1990.

de vincularem a diminuição da dívida externa com o processo de transferência.

Analisaremos mais detalhadamente o processo de transferência da ENTEL, por sua importância dentro do programa argentino de privatização. Iniciaremos com uma breve passagem sobre a história do sistema telefônico, e, em seguida, descreveremos o processo de privatização.

8.2.1 - A privatização da ENTEL

As primeiras conversas telefônicas em território argentino ocorreram no início da década de 80 do século passado. Utilizando-se dos cabos da rede telegráfica, o então presidente Julio A. Roca comunicava-se com então ministro Bernardo de Irigoyen. Nesta época, a empresa suíça Societé de Pantelephone de Locht, iniciou seus serviços contando com 20 assinantes. Quase simultaneamente, a Grower Bell, inglesa iniciava suas atividades¹⁹⁷.

Em 1886 foi quando fundou-se a primeira companhia com carácter mais ambicioso de criação de um serviço público, abrangendo toda a região metropolitana e uma parte do interior da província de Buenos Aires. Era a Unión Telefónica del Río de la Plata, de capital britânico, surgida da fusão daquelas primeiras iniciativas com a Compañía Telefónica del River Plate. Em 1929 a empresa foi adquirida pela International Telephone and Telegraph Corporation (ITT), encabezada por J.P. Morgan, grupo que, sessenta anos mais tarde, voltaria a participar da telefonia

¹⁹⁷ RESTIVO, Nestor. Los primeros teléfonos que usaron los porteños. Clarín, Buenos Aires, 27 out. 1990.

argentina via privatização da ENTEL, como entidade financeira¹⁹⁸.

Pelo interior do país, cidades e/ou províncias foram sendo atendidas por diferentes empresas, em 1922 haviam 94 autorizações. Um processo de fusões e aquisições levou este número a 43 em 1940¹⁹⁹.

Em 1946, decretou-se a desapropriação da parcela pertencente a ITT na Unión Telefónica, na febre de nacionalizações promovidas logo após a eleição do então coronel Juan D. Perón, pelo valor de 1,2 bilhão de dólares, a valores de 1990²⁰⁰, sendo denominada, então, Empresa Mixta Telefónica Argentina (EMTA), além do montante pago (94 milhões na época) garantiu-se um "royalty" de 3% das receitas brutas nos primeiros cinco anos, e 2.5% em diante, a título de assessoramento técnico e garantia de fornecimento de materiais²⁰¹.

Em 1948, o governo fez-se totalmente responsável pela exploração dos serviços de telecomunicações, cancelando a personalidade jurídica da EMTA, e transferindo os serviços para a Administración General de Correos y Telecomunicaciones. No ano seguinte criou Teléfonos del Estado, que passou a jurisdição do então Ministério de Comunicaciones. Também em 1948, o governo inicia a desapropriação das companhias do interior, passando a

¹⁹⁸ OECEI. Argentina económica y social. p.427.

¹⁹⁹ OECEI. Argentina económica y social. p.428.

²⁰⁰ RESTIVO, Nestor. Los primeros teléfonos que usaron los porteños. Clarín, Buenos Aires, 27 out. 1990.

²⁰¹ OECEI. Argentina económica y social. p.428.

responsabilidade do Estado 95% de todas as linhas do país²⁰².

Em 1956 nasce a Empresa Nacional de Telecomunicaciones - ENTEL, como organismo autárquico descentralizado, tendo responsabilidade sobre os serviços telefônicos, telegráficos e radiotelegráficos. A execução dos serviços internacionais fica a cargo exclusivamente de empresas permissionárias, estrangeiras, até 1969, por incapacidade técnica. Neste ano, são inaugurados instalações e equipamentos que habilitam a ENTEL ao serviço. No ano seguinte nenhuma permissão é renovada e ENTEL passa a ter monopólio também destes serviços²⁰³.

Em 1990 a empresa chega à privatização em um estado financeiro e operacional refletindo anos de má administração e imprudência governamental. A empresa contava com 3.100.000 linhas instaladas e um estoque de 11% dessas linhas disponíveis para comercialização, que por motivos diversos não são conscretizadas as vendas. Quando da transferência para os adjudicatários, 230.000 telefones encontravam-se fora de serviço, representando uma perda diária de receitas calculada em 150 mil dólares. E tinha 15.000 ações trabalhistas pendentes que demandavam 200 milhões de dólares ²⁰⁴.

Os índices de produtividade são também sofríveis, tem 74 linhas urbanas por funcionário, as concessionárias americanas tem números ao redor de 200 linhas por

²⁰² OECEI. Argentina económica y social. p.429.

²⁰³ OECEI. Argentina económica y social. p.429.

²⁰⁴ ENTEL: el día despues. Clarín, Buenos Aires, 10 nov./90. p.11.

funcionário, a Bell Atlantic tem 240. Os americanos tem em média 52 telefones instalados por cada grupo de 100 habitantes, em algumas concessionárias chega a 60, a Europa ocidental tem 25, a Argentina tem 10. 40% das linhas de ENTEL tem uma antiguidade média de 37 anos, contra 15 anos observados nos Estados Unidos²⁰⁵.

Devia 2,2 bilhões de dólares, dos quais 1,1 bilhão de dólares foram originados de endividamento financeiro, tomados pela empresa no exterior, em nome do governo nacional. O restante correspondem a dívidas com a previdência social, na casa de 150 milhões de dólares, e fornecedores locais e internacionais de equipamentos, sendo 550 milhões de dólares com a Siemens, e 100 milhões com a NEC, como principais credores²⁰⁶.

Em 12 de setembro de 1989, o governo baixa decreto estabelecendo as condições e cronograma para a privatização de ENTEL, e contratam a firma Morgan Stanley & Co. e o Banco Roberts como consultores financeiros para a operação (a imprensa local estima honorários na casa de 4,5 milhões de dólares). Com base nos relatórios da consultora, determina-se que serão vendidos 60% das ações da empresa, com um preço base de 1 bilhão de dólares, a grupos que preencham as condições determinadas em edital de licitação. Os demais 40%, ficariam assim divididos: 25% serão oferecidos ao público, através de instituições financeiras, entre elas o Banco Roberts, em

²⁰⁵ TENORIO, Cecilia & DICKSON, Adrian. Bell. *Revisión Apertura*. Buenos Aires, 26, ago. 1990. p.69.

²⁰⁶ ENTEL: el día después. *Clarín*, Buenos Aires, 10 nov. 1990.

uma operação de "underwriting", com o mesmo preço base por ação, 5% para as cooperativas e 10% para os empregados ²⁰⁷.

Considerando o montante e a natureza das dívidas da empresa, a parte "financeira" contratada em nome do governo e empregada fora das atividades, apropriadas diretamente pelo acionista majoritário, o eventual adjudicatário faria jus a transferência de licenças, de bens e dos empregados, ficando dispensado da dívida, que permaneceria nas mãos do governo para futura liquidação ²⁰⁸.

A concessão do país é dividida em duas grandes áreas: a norte, que corresponde a metade da região metropolitana de Buenos Aires, 5,8% da província de Buenos Aires e as províncias de Catamarca, Córdoba, Corrientes, Chaco, Formosa, Entre Ríos, Jujuy, La Rioja, Misiones, Salta, Santa Fe, Santiago del Estero e Tucumán; e a sul, que corresponde a outra metade da região metropolitana de Buenos Aires, 94,2% da província de Buenos Aires e as províncias de Chubut, La Pampa, Mendoza, Neuquén, Río Negro, San Luis, San Juan, Santa Cruz e Tierra del Fuego²⁰⁹.

O edital buscou, na medida do possível, que os concessionários para as zonas norte e sul sejam empresas diferentes. Determinou que se a oferta ganhadora das duas zonas fosse da mesma empresa, essa deveria optar por uma delas, e, a seguir, a segunda melhor ofertante para a outra zona, concordando em cobrir a oferta da primeira colocada,

²⁰⁷ CRONOLOGIA de la privatización. Clarín, Buenos Aires, 27 out. 1990. p.2-3.

²⁰⁸ QUE se vende de ENTEL?. Clarín, Buenos Aires, 21 nov. 1990. p.2.

²⁰⁹ EL QUIEN es quien de los consorcios adjudicatarios. Clarín, Buenos Aires, 28 out. 1990. p.18.

seria declarada vencedora para a zona. A divisão do país acabou promovendo, assim, o que chama-se "yard stick competition", que facilita a atividade reguladora por parte do governo, e, também, proporcionando aos clientes e proprietários padrões de comparação 210.

Entre as condições de pré qualificação, estabelecia-se que os postulantes à operação privada de ENTEL, deveriam ter no mínimo 4 bilhões de dólares em ativos e estar operando uma rede telefônica, para habilitarem-se a compra dos 60% das ações oferecidas em licitação 211.

O pagamento da operação poderia ser feito em títulos da dívida externa, desde que mantido um pagamento mínimo em dinheiro de 214 milhões de dólares, e o montante de títulos a cancelar superasse os 3,5 bilhões de dólares, correspondendo 100 milhões em dinheiro e 1,635 bilhão em títulos, para a zona norte, 114 milhões em dinheiro e 1,865 bilhão em títulos para a zona sul 212.

Quando abriu-se a possibilidade de pagamento em títulos da dívida externa, a participação dos bancos credores do país se tornou, praticamente, obrigatória, e, todos os potenciais adjudicatários apresentaram-se em associação com algum banco credor. A efetivação do pagamento ficou muito facilitada com a decisão de aceitar títulos, e, talvez, tenha sido o único caminho, opinamos que fosse pouco provável que se levantasse no mundo, os dólares necessários

210 SE ADJUDICO ENTEL a BELL y a Telefónica. *La Nación*, Buenos Aires, 02 jul. 1990.

211 TENORIO, Cecilia & DICKSON, Adrian. Bell. *Revista Apertura*. Buenos Aires, 26. ago. 1990. p.70.

212 CRONOLOGIA de la privatización. *Clarín*, Buenos Aires, 27 out. 1990. p.2-3.

para o possível pagamento em "cash" considerando o "rating" no risco político que o país tinha quando iniciaram-se as negociações para a transferência da companhia.

Esta decisão, no entanto, não livrou o Estado argentino de dores de cabeça para administrar o relacionamento com os bancos e inter-bancos, em um ano particularmente difícil para a atividade bancária internacional. Aqueles que não estavam participando de algum dos consórcios postulantes, não se comprometiam a ceder os títulos caso fossem convidados a vendê-los ao preço de mercado, vislumbrando no grande processo de privatização, a chance de auferir algum ganho, diante da necessidade de outros bancos de apresentarem o montante exigido nos editais. Outros passaram a exigir que o governo pagasse parte dos juros atrasados para liberarem os títulos. A situação agravava-se pois nenhum dos bancos participantes do processo detinha, em sua carteira própria, o montante de títulos necessários, e tinham que, necessariamente, buscá-los em outros bancos. Alguns, mesmo aceitando o preço do mercado, exigiam pagamento em "cash" e não em ações dos consórcios, como convinha aos postulantes. Este problema teve desdobramentos que veremos adiante²¹³.

As dificuldades relativas a liberação dos títulos por parte dos credores, junto com restrições relativas a composição acionária dos consórcios postulantes, levou a Bell Atlantic, no início de junho de 1990, a pleitear e obter modificações no edital relativas a estes assuntos.

²¹³ BERMUDEZ, Ismael. Títulos da dívida externa: privatizaciones y crisis financiera en el exterior. Clarín, Buenos Aires, 14 out. 1990.

Desistiram da licitação as empresas GTE, NINEX e Cable and Wireless²¹⁴.

Em 25 de junho de 1990, apresentam propostas para a privatização de ENTEL, três consórcios, cujas operadoras requeridas por edital são: Telefónica de España, Bell Atlantic e, o terceiro, com duas operadoras, STET e France Cable et Radio²¹⁵.

Telefónica de España formou o consórcio com Citicorp e o grupo empresarial argentino Techint, distribuídas as ações da seguinte forma: 33% para a Telefónica, 57% para o Citicorp e 10% para a Techint. Bell Atlantic por seu turno, tinha 4,9% do consórcio, sendo 52% para o Manufacturers Hanover e 43,1% para o grupo "Aguila", uma associação de grandes empreiteiras e indústrias argentinas. O último consórcio estava dividido entre STET com 32,5%, France Cable et Radio com 32,5%, a Compañía Naviera Pérez Compac com 25% e o Banco Morgan com 10%²¹⁶.

A Telefónica, é uma companhia com participação estatal espanhola, fundada em 1924, tem ativos que somam 20 bilhões de dólares, sendo responsável por 11,8 milhões de linhas na Espanha, fora do país opera serviços telefônicos no Chile, França, Reino Unido e Portugal, todos resultantes de processos de privatização e abertura de mercado à competição ²¹⁷.

²¹⁴ CRONOLOGIA de la privatización. *Clarín*, Buenos Aires, 27 out. 1990. p.2-3.

²¹⁵ TELEFONICA y BELL ganan la licitación de ENTEL. *La Nación*, Buenos Aires 26 jun. 1990.

²¹⁶ TELEFONICA y BELL ganan la licitación de ENTEL. *La Nación*, Buenos Aires 26 jun. 1990.

²¹⁷ EL QUIEN es quien de los consorcios adjudicatarios. *Clarín*, Buenos Aires, 28 out. 1990. p.18.

A Bell Atlantic, companhia privada americana, resultante da divisão em 1976, por decisão judicial, dos serviços telefônicos locais da AT&T, que detinha o monopólio nacional norte-americano, em sete empresas de serviço local, independentes e sem conexão obrigatória com os serviços de longa distância mantidos pela AT&T. Tem ativos no valor de 26,2 bilhões de dólares e opera no Estados Unidos 17,1 milhões de linhas telefônicas. Fora dos EUA, opera os serviços telefônicos da Nova Zelândia, privatizados em 1989, e obteve concessão para operação de telefonia móvel na Tchecoslováquia²¹⁸.

A STET é controlada pela holding estatal italiana IRI - Istituto di Ricostruzione Italiana - a participação de capitais privados italianos e de outros países completam seu capital acionário. Opera 24 milhões de linhas na Itália e tem um programa de investimentos para os próximos 5 anos de 38 bilhões de dólares. France Cable et Radio é subsidiária de France Telecom, tem 28 milhões de linhas sob sua responsabilidade, representando um aumento de 800% sobre a base de 1966, fatura anualmente 19 bilhões de dólares²¹⁹.

Os três consórcios apresentaram as seguintes propostas em 25 de junho de 1990, que resumimos e apresentamos em milhões de dólares²²⁰:

²¹⁸ TENORIO, Cecillia & DICKSON, Adrian. Bell. Revista Apertura. Buenos Aires, 26, ago. 1990. p.70.

²¹⁹ EL QUIEN es quien de los consorcios adjudicatarios. Clarín, Buenos Aires. 28 out. 1990. p.18.

²²⁰ TELEFONICA y BELL ganan la licitación de ENTEL. La Nación, Buenos Aires 26 jun. 1990.

Tabela 8.6
Resultado da Licitação

Ofertante	em dinheiro	Em títulos		TOTAL
		principal	juros	
Zona Sul:				
Telefónica	114	2.180	540	2.834
STET - France Cable et Rad.	114	1.944	389	2.447
Zona Norte:				
Telefónica	100	1.850	458	2.408
Bell Atlantic	100	1.856	371	2.337
STET - France	100	1.750	389	2.239

Pelas propostas apresentadas, Telefónica foi a ofertante que teve o poder de escolha e optou pela região sul, a Bell declarou oficialmente que cobriria proposta para a região norte apresentada pela Telefónica, tornando-se então a empresa escolhida para a zona norte. Em 28 de junho foi realizada a adjudicação oficial das empresas Telefónica e Bell como sucessoras de ENTEL, foi marcada, então, a assinatura do contrato de transferência e correspondente pagamento da parte em dinheiro e apresentação dos papéis para 8 de outubro de 1990²²¹.

Nos 100 dias que separavam a adjudicação da assinatura do contrato de transferência, os adjudicatários deveriam providenciar o depósito, em conta do governo na filial New York do Banco de La Nación Argentina, da parcela em dinheiro constante da oferta adjudicada e apresentar ao governo os títulos da dívida externa para cancelamento.

²²¹ SE ADJUDICO ENTEL a BELL y a Telefónica. La Nación, Buenos Aires, 02 jul. 1990.

O Manufacturers Hanover, maior credor privado da República Argentina e sócio majoritário do consórcio da operadora Bell, contando com uma carteira própria de títulos bastante grande, porém, passando por sérias dificuldades, relacionadas principalmente com sua carteira de empréstimos ruins ao terceiro mundo, não conseguiu reunir a totalidade dos papéis para a concretização da operação, deixando seus parceiros a descoberto, retirando da licitação a Bell, empresa que o governo argentino mais se empenhou em atrair para o processo de privatização, alterando, inclusive, dispositivos de editais, para adaptá-los as condições impostas pela legislação americana, que se não atendidas, deixariam de fora a empresa 222.

Em 4 de outubro de 1990, quatro dias antes data marcada para a transferência, a Bell anuncia formalmente que não poderá preencher os requisitos dispostos nos editais, renunciando à adjudicação da zona norte como sucessora de ENTEL 223.

O governo, dadas as manifestações prévias de pedidos de prorrogação de prazo, já havia contatado informalmente o consórcio STET-France C. et R., diante da renúncia, formaliza um convite para a substituição da Bell ao consórcio STET, que aceita, pedindo, porém, 30 dias para reunir os papéis necessários, alegando que, desde o 25 de junho anterior, haviam parado suas atividades no tocante a privatização de ENTEL. O governo aceita e marca nova data de transferência, a ser 8 de novembro de 1990, estendendo o

222 ROUCO, Miguel Angel. História del fracaso de la operación con la BELL. Clarín, Buenos Aires. 6 out. 1990. p.4.

223 CRONOLOGIA de la privatización. Clarín, Buenos Aires. 27 out. 1990. p.2-3.

benefício à Telefónica²²⁴. A Bell protesta formalmente, alegando que diante desta prorrogação também poderia concretizar a reunião de papéis da dívida externa necessários, o governo, entretanto, desconsiderou as colocações da Bell ²²⁵.

Em 8 de novembro de 1990, em um evento político de grande envergadura, e, ironicamente, no mesmo local onde 44 anos antes foram assinadas as nacionalizações, o governo argentino transferiu para a iniciativa privada os serviços telefônicos da nação. Reduzindo sua dívida externa em 5,058 bilhões de dólares e embolsando 214 milhões de dólares em dinheiro²²⁶.

Os críticos do processo alegam que as empresas adjudicadas foram brindadas com 1,2 bilhão de dólares em bens, desembolsando apenas 214 milhões, uma vez que os papéis da dívida foram em sua grande parcela negociados por ações do consórcio (Sociedade Lincenciataria Sur, para a zona sul e Norte Inversora S.A., para a zona norte). Que o governo proporcionou aumentos tarifários de tal monta, que qualquer ente estatal poderia operar com lucros, subiram entre julho de 1989 e setembro de 1990 14.441%, enquanto no mesmo período preços ao consumidor variaram 8.399%, representando um aumento real de 64%, quando tomados em dólares(2.660%), no entanto, as tarifas subiram 321% reais. Situando-se, em novembro de 1990, aproximadamente 5,5 centavos de dólar para

²²⁴ FUE postergado el trespaso de ENTEL. La Nación, Buenos Aires, 7 out. 1990. p.1.

²²⁵ LA BELL afirma que fue perjudicada. Clarín, Buenos Aires, 8 nov. 1990. p.3.

²²⁶ ENTEL: el día después. Clarín, Buenos Aires, 10 nov. 1990.

o pulso de um minuto, e 9 dólares uma assinatura mensal residencial com direito a 100 pulsos livres²²⁷.

Também criticam o governo pelo sistema de reajuste de tarifas pactuado, mensal com base no custo de vida, com uma comparação com um índice composto pela variação cambial do dólar americano (40%) e do custo de vida (60%), sempre que o índice de comparação for maior ou menor em 25% do índice de custo de vida em um mês, ou em três meses acumulados, se optará pelo índice de comparação ²²⁸.

Em nossa opinião, o sistema de pagamento utilizando-se títulos da dívida externa, que ao final não se revelou tão simples, como imaginavam seus proponentes, era o único caminho para atrair potenciais investidores, pois não existem ainda condições de percepção de risco político, baixas o suficiente, para que fosse feita uma alocação "cash" de 1,2 bilhão de dólares. Além de, efetivamente, promover uma expressiva redução do endividamento externo, de uma maneira barata e que não despertou a ira dos credores internacionais.

Quanto às tarifas, dada a baixa produtividade dos equipamentos e mão-de-obra, estão relativamente baratas, o que ocorre é que estiveram durante anos com preços aviltados, a eventual recomposição deles gera, naturalmente, protestos.

²²⁷ FRANCO, Lilliana. Los promenores del contrato de ENTEL. Clarín, Buenos Aires, 21 out. 1990. p.2.

²²⁸ ACORDADO el sistema de ajuste, seguirá el análisis del contrato. Clarín, Buenos Aires, 28 out. 1990. p.18.

O sistema de reajuste, ao tempo que protege os operadores privados de uma possível desvalorização acentuada da moeda nacional descasada de uma queda do poder aquisitivo interno, pondo em risco as taxas de retorno requeridas pelos acionistas estrangeiros, também transfere ao cidadão os benefícios de uma estabilidade cambial. Se este sistema de reajuste estivesse em vigor nos últimos dois anos, os usuários de telefone estariam pagando menos na República Argentina.

Capítulo 9

O PROGRAMA DE PRIVATIZAÇÕES BRITÂNICO

Thatcher radically transformed her country in ways that rank her with Churchill as this century's greatest Prime Minister.
 Bruce W. Nelan. Time Magazine, Dezembro 1990.

O programa de privatização britânico, estará, para sempre, associado ao governo conservador de Margaret Thatcher. O curioso deste fato é que, o manifesto do Partido Conservador, para as eleições de 1979, era bastante inespecífico sobre o assunto, apesar da grande insatisfação do partido com o desempenho apresentado pelas empresas nacionalizadas. A única sinalização deste programa foi a constante manifestação do desejo de "encolher as fronteiras do estado"²²⁹.

Como resultado das eleições de 1972, assume o governo Edward Heath, que tenta iniciar um processo de privatização pela transferência de estabelecimentos de bebidas ao setor privado, ao mesmo tempo que prometia a implantação de uma economia de mercado. O Primeiro Ministro Heath, entretanto, acabou implantando foi um dos maiores controles de preços, salários e até dividendos, que o país já tinha visto, e o maior em tempo de paz. Os efeitos foram desastrosos e a queda de Heath, em 74, marca o fim da primeira tentativa do Partido Conservador em termos de privatização ²³⁰. Em fevereiro de 1975, Margaret Thatcher

²²⁹ VICKERS, John & YARROW, George. Privatization - an economic analysis. p.155.

²³⁰ REDWOOD, J. Privatização: o caso da Gra-Bretanha. p.200.

derrota Heath pela liderança do Partido, habilitando-a ao cargo de Primeiro Ministro, que vem a assumir em maio de 1979²³¹. A história de Heath talvez tenha sido decisiva para a eventual não menção de maneira explícita das intenções privatizadoras.

Segundo dados do governo britânico, em 1979 o setor produtivo estatal era responsável por 10.5 por cento do produto interno bruto do Reino Unido e por mais da sétima parte do investimento em capital fixo, e empregando 2 milhões de pessoas. Dez anos depois, 29 grandes empresas, uma série de subsidiárias de empresas nacionalizadas e outros negócios, que significavam 800.000 postos de trabalho, haviam passado para a iniciativa privada, reduzindo 50% da participação estatal na produção industrial. O número de adultos possuidores de ações passou de 7 para 22 por cento, e o governo embolsou até 1989 24,5 bilhões de libras esterlinas ²³².

A privatização, entretanto, é apenas uma das partes do programa de reforma econômica implementado pelo governo Thatcher, planejado para modificar a participação estatal em forma e intensidade em todos os setores da economia, buscando uma ampliação da participação da iniciativa privada nos negócios, e da propriedade privada entre os cidadãos britânicos ²³³.

²³¹ PAITON, Frederick. "It is time to go". TIME, New York, 49. p.6-10.

²³² GOVERNO DO REINO UNIDO DA GRÁ-BRETANHA E IRLANDA DO NORTE. Foreign and Commonwealth Office. A política de privatização da Grã-Bretanha. p.7-13.

²³³ VICKERS, John & YARROW, George. Privatization - an economic analysis. p.156.

Entre 1979 e 1983, aproximadamente 600.000 unidades residenciais pertencentes ao governo foram vendidas aos ocupantes, mais do que foi vendido em todos os governos do pós-guerra somados²³⁴, e chegaram a 1.000.000 de unidades vendidas em 1989²³⁵. Os diversos setores governamentais foram encorajados a não suprirem-se automaticamente junto a fornecedores governamentais, promovendo consultas e competição entre potenciais supridores privados. Os monopólios instituídos por lei foram sendo gradativamente afrouxados, e, nos setores onde etapas do processo produtivo tendem a ser monopólicas, foram levantadas as eventuais barreiras legais para entrada de competidores e introduzidas medidas para promover a competição onde fosse possível, sendo a privatização, muitas vezes, o encerramento de um processo que inicia com a liberalização do setor ainda sob domínio estatal²³⁶.

Os processos de privatização, no caso britânico, apresentam um padrão de ocorrência bastante claro. Durante o primeiro mandato da Primeira Ministra Thatcher, as dificuldades iniciais para convencimento da população, e por suposto, do Parlamento e da burocracia governamental, levaram o nível de vendas de ativos governamentais a ficar sempre abaixo das 500 milhões de libras esterlinas por ano. Nesta fase, as vendas concentraram-se em empresas que já competiam com a iniciativa privada e/ou foram privadas no

²³⁴ VICKERS, John & YARROW, George. *Privatization—An economic analysis*. p.156.

²³⁵ GOVERNO DO REINO UNIDO DA GRÁ-BRETANHA E IRLANDA DO NORTE. Foreign and Commonwealth Office. *A política de privatização da Grã-Bretanha*. p.41.

²³⁶ VICKERS, John & YARROW, George. *Privatization—An economic analysis*. p.156 7.

passado. No segundo mandato (83 a 87), as receitas anuais mais que dobraram e as vendas atingiram aquelas empresas que exploravam monopólios ditos naturais, onde a competição por razões de custo é impraticável. As receitas esperadas para o último ano do segundo mandato, e para os anos seguintes, rondavam os 5 bilhões de libras anuais ²³⁷.

Adiante apresentamos um demonstrativo sintético das principais privatizações efetuadas pelo governo britânico, através de venda de ativos.

Tabela 9.1

PRINCIPAIS VENDAS DO GOVERNO BRITANICO^a

Nome da empresa	data da venda	ações retidas pelo governo (%) ^b	receitas líquidas (£1.000.000)
Amersham Intl.	fev 82	-	64
Assoc. British Ports	fev 83/abr 84	-	97
BAA	jul 87	- c	1.225
British Aerospace	fev 81/mai 87	- c	390
British Airways ^d	jan 87	-	854
British Gas ^d	dez 86	- c	5.231 ^e
British Petroleum	out 79/jun 81 set 83/out 87	-	6.137
British Steel ^d	dez 88	- c	2.418
British Telecom	nov 84	49,8	3.685
Britoil	nov 82/ago 85	- c	1.053
Cable and Wireless	out 81/dez 83 dez 85	-	1.021
Enterprise Oil	jun 84	-	384
Harland and Wolff	set 89	-	nd

²³⁷ VICKERS, John & YARROW, George. Privatization - an economic analysis. p.155.

National Freight Company	fev 82	-	5
Rolls-Royce	mai 87	- e	1.028
Rover Group ^d	ago 88	-	150
Royal Ordnance	abr 87	-	190
Short Brothers	out 89	-	nd
Companhias de Aguas e Esgotos	dez 89	- e	3.400

^a Outras propriedades acionárias do governo foram privatizadas desde 1979.

^b Excluindo ações que o governo retém ou reteve em algumas empresas para a subsequente emissão de ações garantidas.

^c O governo retém uma participação acionária especial, a "golden share".

^d Excluindo a venda de subsidiárias.

^e Mais 2,5 bilhões de libras esterlinas de debêntures.

^f A cifra inclui pagamento antecipado das prestações restantes

Tabela 9.2

PRINCIPAIS VENDAS DE SUBSIDIARIAS DE PROPRIEDADE PUBLICA^a

Nome da empresa	data da venda	Receita líquida (£ 1.000.000) ^b
British Airways:		
International Aeradio	mar 83	60
British Airways Helicopters	set 86	14
British Gas:		
Wyth Farm Oilfield	mai 84	82
British Rail:		
Hotéis	mar 83 em diante	45
Sealink Ltd (RU)	jul 84	66
Travelers Fare	dez 88	nd
BREL (1988) Ltd	abr 89	14
Horwich	ago 88	2
British Shipbuilders:		
Estaleiros para vasos de guerra	mai 85 a mar 86	54
Construção naval, reparos e funções conexas	fev 84 em diante	nd
British Steel:		
Programa de racionalização e remoção	jan 80 a mar 86	582

National Bus Company:

70 empresas

jul 86 a

abr 88

89

Rover Group:^c

Jaguar

jul 84

297

Unipart

jan 87

até 52

Leyland

jan 87

4

Istel

jun 87

26

^a Todas as ações de propriedade pública passaram a mãos privadas com o governo retendo apenas uma "ação de ouro" na Jaguar (que será cedida), na Sealink e na Vickers Shipbuilding & engineering.

^b A receita da venda de subsidiárias é retida pela empresa-mãe.

^c Conhecido como BL na época da venda da Jaguar.

Fontes para as duas tabelas: Her Majesty Treasury, "The government's Expenditures Plans 1989-90 to 1991-92: Chapter 21 - Supplementary Analyses and Index". Apresentado no relatório "A política de privatização na Grã-Bretanha." p.11-3.

Em razão da dimensão e da antiguidade do programa britânico de privatização, quase toda a literatura pesquisada busca nesse programa os exemplos para a concretização de exposições teóricas, como também o fizemos no decorrer desse trabalho. Assim, consideramos mais proveitoso abordar o assunto de forma global, não detalhando nenhum processo específico.

Como colocamos anteriormente, a experiência fracassada de privatização tentada por governo Heath, induziu o governo Thatcher a iniciar o programa de maneira bastante cautelosa, e, na medida em que as transferências foram ocorrendo com sucesso, a velocidade, e o volume, foram aumentando. A aprovação eleitoral de 1983, consolidou e acelerou ainda mais o processo. A vitória em 1987, abriu caminho para a privatização de áreas que, poucos anos antes, seriam consideradas intocáveis partes do patrimônio público, como

os serviços de distribuição de água e da rede de eletricidade, e, finalmente, colocou dentro do horizonte visível do planejamento governamental, a venda de entidades quase sagradas como a British Coal e a British Rail²³⁸.

Dispondo de um grande e ativo mercado de capitais, o governo britânico optou, primeiro, por vender parcial ou totalmente suas posições em empresas que já tinham ações comercializadas em bolsas de valores. Nesta fase, que caracterizou o primeiro mandato Thatcher (79-83), as empresas privatizadas eram aquelas que operavam, em geral, em mercados competitivos, e tinham um desenho organizacional e jurídico idêntico ou muito semelhante ao das empresas privadas competidoras. Outras empresas como essas mesmas características foram vendidas mais tarde, como a Jaguar em julho de 1984 e a Rolls-Royce em maio de 1987, quando o mercado mostrou-se mais receptivo, tanto pelas condições internas das empresas quanto pelas mudanças conjunturais nos setores por elas explorados²³⁹.

Além dos aspectos jurídicos e organizacionais, o fator político influenciou o início do programa por tal tipo de empresas, a venda delas despertava pouca controvérsia política, além dos sindicatos envolvidos e seus representantes no parlamento. Enquanto isso, o governo pavimentava o caminho para as privatizações que realmente gerariam mais discussão, no Reino Unido e no mundo, a transferência de empresas com grande poder de mercado, e que

²³⁸ VICKERS, John & YARROW, George. Privatization - an economic analysis. p.169.

²³⁹ GOVERNO DO REINO UNIDO DA GRÃ-BRETANHA E IRLANDA DO NORTE. Forcing and Commonwealth Office. A política de privatização da Grã-Bretanha. p.29-30.

fizeram as receitas anuais provenientes dessas vendas, passarem de 500 para 5000 milhões de libras, entre o último ano do primeiro mandato ao primeiro ano do terceiro mandato.

As sérias dificuldades financeiras que passava o governo, e os desajustes da economia britânica em geral, também foram responsáveis pelo início tímido do processo de privatização. Foram vendidas inicialmente ações da British Petroleum, mais para cobrir necessidades de caixa urgentes que resultado de programa governamental. Foi tentado, para dar partida ao programa, reverter as nacionalizações mais recentes realizadas pelo governo Trabalhista, entretanto, os antigos proprietários não mostraram-se interessados em reavê-las, frustrando o governo²⁴⁰.

John Redwood, membro do gabinete Thatcher, escreveu: "No período compreendido entre 1981 e 1982, ainda não havia como determinar se o movimento de privatização iria ganhar impulso ou se iria representar apenas um pouco de ideologia ou um pouco de expediente para ganhar dinheiro. Naquele estágio, o respaldo público era, na realidade, precário. A popularidade dos conservadores havia caído nas eleições. Não havia qualquer segmento da população no país, além das raias do Partido Conservador, favorável à privatização. Havíamos fracassado na nossa tarefa central: convencer as pessoas de que a vida seria melhor se se introduzisse a competição. Simplesmente não havíamos

²⁴⁰ REDWOOD, J. Privatização: o caso da Grã-Bretanha. p.201.

vencido a escaramuça intelectual preparatória e não nos sentíamos confiantes de que poderíamos implantar um programa de grande envergadura; por isso o programa ficou emperrado.²⁴¹"

Embora não avançasse em termos de vendas, o governo fazia aprovar no parlamento, leis que, pouco a pouco, foram desmontando uma estrutura protecionista e afrouxando ou eliminando monopólios legais, e que, mais tarde, dariam respaldo às privatizações. Nessa época foram aprovados, entre outros: o Transport Act, que desregulava os serviços de transporte público, abrindo-o para a competição ²⁴²; o British Telecommunications Act, que separava a área de telecomunicação do "Post Office", e criava a British Telecom, e, também, abria o mercado de equipamentos, operação de redes e prestação de serviços, até então monopólio do PO²⁴³; o Oil and Gas Act, que liberalizava o mercado destes produtos, introduzindo a possibilidade de que empresas privadas utilizassem a rede de transmissão de gás, e extinguiu os monopólios de venda de equipamentos e da prestação de serviços. ²⁴⁴

A consolidação do programa de privatização junto a opinião pública veio, segundo Redwood, pela "idéia de que o maior número possível de pessoas deve participar da riqueza industrial e comercial da nação através da compra

²⁴¹ REDWOOD, J. Privatização: o caso da Grã-Bretanha. p.201-2.

²⁴² VICKERS, John & YARROW, George. Privatization -- an economic analysis. p.370.

²⁴³ VICKERS, John & YARROW, George. Privatization -- an economic analysis. p.197.

²⁴⁴ VICKERS, John & YARROW, George. Privatization -- an economic analysis. p.257.

e da propriedade de ações" 245. O caminho para alcançar essa idéia, entretanto, segundo as evidências já apresentadas neste trabalho, foi o "underpricing" no lançamento das ações.

Como a venda das empresas estatais era mais que uma simples operação comercial, tinha características de um grande evento político, o governo britânico preferiu, em geral, os volumosos lançamentos únicos, precedidos de ampla campanha publicitária. No caso das empresas de utilidade pública, essa foi a regra²⁴⁶.

Os processos de privatização dos serviços de utilidade pública, que formam a parte principal do programa britânico, seguiram, de forma geral, os passos que descrevemos a seguir. Primeiro, o governo separava da estrutura da administração direta o setor governamental encarregado do serviço, ao mesmo tempo, criava uma companhia com todos os ativos e pessoal desmembrado, nessa situação, procedia as correções necessárias a tornar o negócio atrativo para um eventual lançamento de ações e consequente privatização 247.

Quando da concretização da transferência, eram constituídas as agências reguladoras, caso essas não existissem. Essas agências são incumbidas, além do controle de preços, de verificar a aplicação de toda a legislação

²⁴⁵ REDWOOD, J. Privatização: o caso da Grã-Bretanha. p.204.

²⁴⁶ VICKERS, John & YARROW, George. Privatization - an economic analysis. p.192-3.

²⁴⁷ GOVERNO DO REINO UNIDO DA GRÃ-BRETANHA E IRLANDA DO NORTE. Foreign and Commonwealth Office. A política de privatização da Grã-Bretanha. p.3-10.

pertinente, com a incumbência de: zelar pelos interesses dos consumidores, clientes e outros usuários no Reino Unido; promover a efetiva competição, a eficiência e a economia; patrocinar pesquisa e desenvolvimento; controlar a instalação de novos negócios no país. Foram concedidos, ainda, poderes para que as agências, diretamente, apresentem denúncias à Monopolies and Mergers Commission (MMC), caso tenham indícios que sugiram que a empresa ou empresas estejam usando seu poder de mercado para operar contra os interesses do público²⁴⁸.

O programa de privatização chegou aos anos 90 largamente aclamado como um sucesso econômico e político. Conduziu a uma massiva expansão do número de acionistas, bilhões de libras foram arrecadadas para o tesouro, e o envolvimento do Estado nos processos de decisão industrial foram drasticamente reduzidos. Isto, no entanto, não livra o programa de críticas.

Por priorizar frequentemente os resultados políticos do programa, observa-se que a eficiência econômica em muitos processos foi comprometida, e, ao mesmo tempo, o resultado financeiro para o tesouro. Como a eficiência econômica está vinculada à competição e aos mecanismos de regulamentação, é tomando como base esses dois últimos aspectos que comentaremos o programa.

As análises teóricas e as evidências empíricas sustentam a idéia de que a propriedade privada é mais eficiente, e então a privatização é mais adequada, em mercados onde

²⁴⁸ VICKERS, John & YARROW, George. Privatization - An economic analysis. p.208-9.

efetiva competição, real ou potencial, prevalece. Assim, não cabe dúvidas que as transferências de companhias industriais e de serviços, com a concomitante remoção de barreiras anti-competitivas, promoveu um aumento da eficiência econômica²⁴⁹. Ficando, porém, o fato de a pressa em vender as empresas, e o desejo de vendê-las sempre em grandes blocos, fez com que o encaixe efetivo fosse menor que o potencial, uma vez que grandes prêmios foram requeridos para tais colocações, 18,4%, em média, para lançamentos governamentais contra 5,3%, em média, para os lançamentos privados no mesmo mercado.²⁵⁰

Quanto à privatização de empresas que gozam de grande poder de mercado, onde existe monopólio em pontos do processo produtivo, é que levantam-se as mais severas críticas. Nesses setores, onde a competição é restrita por problemas que já descrevemos, os mecanismos de regulamentação são os instrumentos que irão garantir a eficiência econômica. No caso britânico, importantes barreiras para a competição efetiva ficaram intocadas, mesmo onde as barreiras legais de entrada foram removidas. Os mecanismos contra comportamento anti-competitivo são frequentemente fracos²⁵¹.

A eficácia dos mecanismos de regulamentação está diretamente associada à qualidade e quantidade de informações que o agente regulador dispõe sobre a

²⁴⁹ VICKERS, John & YARROW, George. Privatization - an economic analysis. p.425.

²⁵⁰ VICKERS, John & YARROW, George. Privatization - an economic analysis. p.178.

²⁵¹ VICKERS, John & YARROW, George. Privatization - an economic analysis. p.427.

atividade regulada. Quanto a esse aspecto, o desejo de limitar a carga sobre os reguladores resultou em limitação da eficácia. O nível de informações disponíveis, por força legal, sobre os negócios das entidades reguladas é muito pequeno. Assim, como não existem disposições legais auto aplicáveis, que garantam uma efetiva regulamentação, mas, um grande poder discricionário para as autoridades encarregadas, o sucesso da intervenção governamental no futuro, dependerá, pesadamente, no tipo de atitude que os corpos regulatórios, que a Monopolies and Mergers Commission e os ministérios escolham adotar²⁵².

A parte mais visível do programa britânico foi os grandes lançamentos de ações e todo o evento político que os circundava, mas, a longo prazo, o julgamento será em termos dos efeitos sobre a eficiência econômica que o programa produzirá. Para aquelas empresas em que as forças da competição moldarão o comportamento gerencial, a privatização será, provavelmente, considerada como um sucesso. Nos casos onde a regulamentação é o requisito necessário, talvez os problemas observados sob a propriedade pública voltem a se repetir, considerando os problemas descritos anteriormente. Em forçando o alcance de objetivos político em uma execução rápida e muito abrangente dos processos de transferência, o governo britânico minou o sucesso do programa de privatização a longo prazo ²⁵³.

²⁵² VICKERS, John & YARROW, George. Privatization - an economic analysis. p.427.

²⁵³ VICKERS, John & YARROW, George. Privatization - an economic analysis. p.428-9.

Capítulo 10

10.1 - A ABORDAGEM NORTE AMERICANA

O durável gosto dos americanos pela livre empresa sempre impôs desvios em direção das alternativas privadas. Enquanto os países desenvolvidos apresentavam, no final dos anos 70, 6,7% de sua força de trabalho empregada em empreendimentos governamentais, nos Estados Unidos esse número ficava em apenas 1,5%. Era o único país do primeiro mundo com um sistema de telecomunicação pública inteiramente privado, não possuía nenhuma empresa pública na produção de carvão, petróleo, aço, e nenhum estaleiro civil. E, ainda, poucos países se comparavam no nível de participação da iniciativa privada na produção e distribuição de energia elétrica e de gás ²⁵⁴.

Dentro deste quadro, quando em outros países a palavra "privatização" significa a venda de ativos de propriedade do governo, distanciando-o de negócios como o transporte aéreo, fabricação de automóveis ou da indústria química, nos Estados Unidos, o termo vai referir-se, com mais intensidade, como a entrega privada de bens ou serviços pagos pela coletividade²⁵⁵.

Apesar das características da economia americana que descrevemos brevemente no início, um movimento de privatização veio a existir nos EUA, e não foi resultado somente do pânico fiscal dos anos 80. Peter Druker já usava o termo em 1968 e a Rand Corporation propôs planos para

²⁵⁴ DONAHUE, John D. The privatization decision - public ends private means. p.6.

²⁵⁵ DONAHUE, John D. The privatization decision - public ends private means. p.222.

execução privada de serviços público já em 1972. No âmbito burocrático oficial, entretanto, as diretivas pró-privatização são mais antigas. Em 1955, o Bureau of the Budget emitiu uma resolução que desencorajava as agências federais de produzirem para elas mesmas qualquer "produto ou serviço que possa ser adquirido de empresas privadas através de canais comuns de negócios". Essa política foi reforçada e ampliada periodicamente, e a agência sucessora, o Office of Management and Budget, a reformulou no final do anos 60, consolidando na Circular A-76, que passou a ser o rótulo institucional da privatização a nível de governo federal²⁵⁶.

A efetividade da política descrita acima é, porém, questionada. Steve H. Hanke, da John Hopkins University, sobre a A-76, escreveu: "... ao deliberarem se devem ou não privatizar a produção de bens e serviços realizada e utilizada pelo governo dos Estados Unidos, os burocratas utilizam, ou deveriam utilizar, a chamada Circular A-76 do Office of Management and Budget. Esse documento estabelece as políticas e os procedimentos para comparar os custos de prestação de serviços pelos setores públicos e privados. Em princípio, se uma avaliação conduzida com base na A-76 demonstrar que os custos públicos são maiores do que os privados, então a atividade em questão deverá ser privatizada. Com o emprego desse procedimento tecnocrático, os bens e serviços usados pelo governo devem ser fornecidos pelo sistema menos dispendioso. Acontece, no entanto, que a A-76, que foi introduzida originalmente em 1955, é raramente

²⁵⁶ DONAHUE, John D. The privatization decision - public ends private means. p.4.

utilizada. Além disso, quando chegou a ser utilizada, verificou-se elevada tendenciosidade de manter a produção de bens e serviços na esfera do governo federal."²⁵⁸

Na década de 80 a ideologia de menos governo possível da administração Reagan, o desequilíbrio fiscal de proporções nunca antes ocorrido, e o exemplo britânico que começava a encantar os intelectuais conservadores, impulsionou ainda mais as estruturas do Estado norte americano, em seus três níveis, em direção de uma participação maior da iniciativa privada na execução de tarefas públicas.

A conservadora Heritage Foundation, *think tank* da administração Reagan, consolidou o pensamento privatizante com a necessidade prática do governo no trabalho *Privatizing Federal Spending: A Strategy to Eliminate the Deficit*, de autoria do diretor da Heritage Stuart M. Butler. Numa evidência de que a privatização era uma *prominent administration policy*, estavam no primeiro escalão do governo E.S. Savas, autor de *Privatizing the Public Sector*, como secretário de Housing and Urban Development. Manuel Johnson, autor de *Better Government at Half the Price*, como "governor" no Federal Reserve. Uma comissão presidencial foi constituída, a Privatization Task Force of the Private Sector Survey on Cost Control, conhecida com Grace Commission, que recomendou o corte de 500.000 postos de trabalho na administração através da contratação externa para funções governamentais. E, dentro do Office of

²⁵⁸ HANKE, S. H. Estratégias de privatização bem-sucedidas. p.106.

Management and Budget, foi criado um departamento especificamente para promover a privatização 259.

Considerando a dimensão das expectativas, as realizações em torno da privatização foram frustradas, ainda que os proponentes obtivessem algumas vitórias significativas. O governo vendeu 5 bilhões de dólares de empréstimos federais e a estrada de ferro Conrail. Empresas privadas foram contratadas para a verificação de antecedentes de candidatos a empregos públicos, para a cobrança de créditos do tesouro de contribuintes relutantes, e para a auditoria dos livros da General Services Administration. Foram criados dispositivos legais, que vinculavam a distribuição de subsídios federais para o transporte de massa urbano e estadual, à contratação de operadores privados. Dentro da área militar, a presença de empresas privadas na execução os serviços de suporte apresentou um aumento sensível. E, como ilustração, a Casa Branca contratou freelancers para escrever alguns importantes pronunciamentos do Presidente Reagan. 260

10.1.1 - O problema do Pentágono

A maior participação, em termos de dólares dos contribuintes dispendidos com fornecedores privados, é, por larga margem, da área militar. Em 1987, o orçamento militar norte americano foi de 295 bilhões de dólares, dois terços deste total foram gastos na aquisição de bens e serviços de fornecedores privados, chegando a soma de 185 bilhões

259 DONAHUE, John D. The privatization decision - public ends private means. p.4-5.

260 DONAHUE, John D. The privatization decision - public ends private means. p.5.

de dólares (como parâmetro, citamos que a arrecadação de imposto de renda das empresas no mesmo ano foi de 84 bilhões). As compras relativas a área de defesa correspondem a 4% do PNB americano²⁶¹.

A contratação de empresas privadas para o atendimento das demandas militares, merece atenção, não somente porque é importante, mas porque é largamente conhecida como um problema. Durante a administração Reagan, foram verificados escândalos relacionados com as aquisições do Pentágono com uma frequência anual. E, usualmente, uma grande fração dos principais fornecedores está sob investigação por algum tipo de abuso, e cada um dos doze maiores fornecedores ganhou manchetes durante os anos 80, por acusações de apresentar preços excessivos, baixa qualidade, faturamentos impróprios e outras irregularidades²⁶².

Os problemas se agravaram na última década, mas não são exatamente novos. Desde a Segunda Guerra Mundial, quando avanços tecnológicos tornaram-se decisivos em campo de batalha, e a indústria privada assumiu o primeiro posto no fornecimento para o arsenal americano, comprar armas tornou-se um foco de dores de cabeça para governantes e contribuintes²⁶³. De 1960 a 1989, 14 importantes análises foram realizadas sobre o sistema de aquisição, incluindo quatro comissões presidenciais ²⁶⁴.

²⁶¹ DONAHUE, John D. The privatization decision - public ends, private means. p.101.

²⁶² DONAHUE, John D. The privatization decision - public ends, private means. p.101.

²⁶³ DONAHUE, John D. The privatization decision - public ends, private means. p.124.

²⁶⁴ DONAHUE, John D. The privatization decision - public

A aquisição de bens na fronteira do desenvolvimento tecnológico leva a muitos dos problemas observados, os contratos são incompletos, por ignorância do que se vai exatamente adquirir; a competição é fragmentada, uma vez que o número de fornecedores se reduz na mesma proporção que a complexidade do bem ou serviço adquirido se incrementa; e o limitado poder de ação governamental sobre os mais importantes fornecedores tende a ampliar custos e reduzir o controle²⁶⁵.

Alguns aspectos são agravantes. As empresas em condições de fornecer a maioria dos mais avançados sistemas são tão poucas, que nunca foram punidas severamente quando flagradas em abusos, porque acredita-se nos meios militares, que é mais produtivo para o país tê-las participando do desenvolvimento de novos sistemas de defesa do que tê-las afastadas por causa de irregularidades. Do ponto de vista da defesa, economia não é o mais importante, e sim o grau de "readiness", conseqüentemente, menor atenção é dispendida no aspecto custo²⁶⁶. E, dentro da democracia dos "lobbies", o poder político parlamentar e burocrático das companhias é impressionantemente alto, a General Dynamics, por exemplo, contribuiu para a campanha política de 41 dos 47 membros do House Armed Forces Committee, nas eleições de 1986, assim, é lícito suspeitar que essa companhia possa, inclusive, influir em decisões sobre o orçamento militar. ²⁶⁷

ends private means. p.111.

²⁶⁵ DONAHUE, John D. The privatization decision - public ends private means. p.111.

²⁶⁶ DONAHUE, John D. The privatization decision - public ends private means. p.127-8.

²⁶⁷ DONAHUE, John D. The privatization decision - public ends private means. p.121.

Tendo algumas poucas empresas com a "expertise", equipamento e capital, necessários, às vezes, apenas para apreciar um edital, o ideal de competição fica prejudicado. Em alguns projetos, o custo da competição pode tornar-se insuportável, onde cada empresa investe mais de um bilhão de dólares para chegar ao ponto de realizar uma oferta. O vencedor progredirá, o perdedor, ou perdedores, poderão falir, caso não tenham uma margem de segurança cobrada nos sistemas que vendem para cobertura de eventuais insucessos, o que significa um aumento de custos generalizado²⁶⁸.

Com a evidente impossibilidade de regulamentar-se procedimentos científicos, no intuito de produzir-se equipamentos de alta qualidade, mas com o menor custo possível, uma reforma do sistema bastante promissora é a separação dos contratos de "design" dos contratos de produção. O governo tomaria as idéias surgidas dos laboratórios privados e de universidades, as aperfeiçoaria em um bem especificado "design", e então, solicitaria ofertas a preço fixo para a realização da produção do projeto ou de parte dele aos fornecedores privados, ampliando, assim, a efetiva competição ²⁶⁹.

A contratação de pessoal especializado pelo governo é ainda o grande problema para a concretização, em larga escala, dessa proposta, apesar de algumas realizações servirem como exemplo. O míssil ar-ar Sidewinder foi desenvolvido pelo Naval Weapons Center at China Lake,

²⁶⁸ DONAHUE, John D. The privatization decision - public ends private means. p.126.

²⁶⁹ DONAHUE, John D. The privatization decision - public ends private means. p.124-5.

Califórnia, e sua produção contratada com várias firmas privadas. Desenvolvimentos básicos relativos a radares e a mísseis balísticos também foram realizados em laboratórios militares e sua produção contratada a empresas privadas.²⁷⁰

10.1.2 - A privatização na esfera local

Os efeitos mais significativos da pressão privatizadora, apesar do grande destaque político, não se fizeram notar no governo federal, e sim nos governos locais. Enquanto principalmente a ideologia é que conduziu as iniciativas de privatização a nível federal, nos estados e municípios, foi mais frequente a necessidade de, numa situação de rebelião fiscal e crescentes demandas por parte dos constituinte, aliada a pressões do funcionalismo público, continuar provendo serviços a níveis aceitáveis²⁷¹.

Uma pesquisa realizada em 1780 cidades, em 1982, apresenta alguns dados relevantes: o uso de firmas de advocacia privadas, ao invés da instituição de procuradorias municipais, cresceu de 8% das cidades em 1973 para 44% em 1982; a contratação de empreiteiras para a reparação da iluminação urbana passou de 3 para 28% no mesmo período; o processamento de dados passou de 0,5 para 19%.²⁷²

²⁷⁰ DONAHUE, John D. The privatization decision - public ends private means. p.125.

²⁷¹ DONAHUE, John D. The privatization decision - public ends private means. p.131.

²⁷² DONAHUE, John D. The privatization decision - public ends private means. p.132.

A tabela a seguir, demonstra, segundo o tipo de serviço, o percentual de cidades que o contratava externamente, constatado na pesquisa citada anteriormente.

Tabela 10.1

Serviço	Percentual de ocorrência de contratação externa
Remoção de carros e guarda	57,8
Serviços jurídicos	44,3
Manutenção de veículos	30,0
Reparação de iluminação pública	28,1
Coleta de lixo	27,3
Poda de árvores e plantio	25,3
Reparação de ruas	24,9
Manutenção de sinais de trânsito	22,9
Relações trabalhistas	19,6
Tratamento de lixo	19,2
Processamento de Dados	18,9
Serviço de Ambulância	17,0

Fonte: Carl Valente e Lydia Manchester, *Rethinking Local Services: Examining Alternative Delivery*, reproduzida em Donahue, John, *The Privatization Decision*. New York, 1989, p.132.

Alguns casos particulares merecem destaque: a cidade de La Miranda, Califórnia (40.000 hab.), contrata externamente mais de 60 serviços e tem um contingente de 55 funcionários públicos; em Lakewood, também na Califórnia (60.000 hab.), uma pioneira na contratação de serviços, tem apenas 8 funcionários em folha; e, mais surpreendente, um subúrbio de Dallas, com 2.500 hab., não tem nenhum funcionário pública, contratando apenas um secretário, que mantém

organizado o conjunto de contratos que proporcionam os serviços públicos demandados pela comunidade.²⁷³

Comentários finais

A ausência de grandes ativos governamentais, para serem vendidos no mercado acionário, não diminuiu o ímpeto ideológico conservador referente a participação do Estado na economia. Esta energia reformista foi, no caso americano, direcionada a levar para a responsabilidade privada, a execução de inúmeras tarefas públicas, mantendo-se, em geral, o financiamento coletivo.

Os problemas que surgem frequentemente no Pentágono, apesar de oferecerem ampla munição aos oponentes dos processos de privatização, reforçam os preceitos teóricos sobre a necessidade de efetiva competição ou regulamentação para a melhoria da eficiência econômica. E, naturalmente, não existem razões teóricas, ou evidência empírica, para imaginarmos que se a indústria bélica fosse estatal, tais problemas não existiriam.

A nível local, a privatização foi uma saída administrativa mais do que ideológica, com orçamentos fixos ou declinantes, aumento das demandas dos funcionários públicos, pressões dos constituintes por mais serviços e, ao mesmo tempo, uma rebelião fiscal, que impediria, também, o aumento de endividamento para investimentos em obras ou manutenção de serviços, a busca de empresas privadas para a execução de tarefas públicas tornou-se uma opção necessária.

²⁷³ DONAHUE, John D. The privatization decision - public ends private means. p.135.

O processo, entretanto, não está livre de críticas, os oponentes à privatização de funções argumentam que a participação privada é uma inesgotável fonte de corrupção e que ao final o contribuinte acaba tendo maior dispêndio. Em adição, sugere-se que as economias apresentadas são resultado apenas do pagamento de menores salários e benefícios, embora haja evidência empírica contrária²⁷⁴.

A sociedade americana é receptiva às idéias de privatização como nenhuma outra, assim, mesmo com a vigorosa oposição, ensejada principalmente pelos sindicatos de funcionários públicos e os políticos a eles vinculados, os processos de transferência foram iniciados. Com tarefas razoavelmente simples de definir contratualmente, e um grande parque de provedores potenciais de serviços, as comunidades podem estabelecer um ambiente de real competitividade para a prestação de serviços, obtendo significativos ganhos econômicos²⁷⁵. Superados os problemas, que os interesses econômicos das empresas aliados à pouca probidade de alguns funcionários públicos possam gerar, através de instrumentos de controle e fiscalização mais precisos que a experiência venha a permitir, é certo que a iniciativa privada vai estabelecer-se em mais um grupo de atividades, que embora não diminuindo o tamanho do Estado, como desejavam alguns conservadores radicais, vai torná-lo mais barato e mais eficiente.

²⁷⁴ DONAHUE, John D. The privatization decision - public ends, private means. p.139,144,145.

²⁷⁵ DONAHUE, John D. The privatization decision - public ends, private means. p.138.

CONCLUSÃO

Na busca por um sistema econômico que produza mais eficientemente, para que mais necessidades sejam atendidas com os escassos recursos disponíveis, as sociedades vem questionando o papel do Estado como agente promotor do bem comum.

Dentro do desejo de obter os bens e serviços com a melhor relação custo benefício, os cidadãos vem demandando do Estado que esse crie as condições para que de alguma forma, aqueles "outputs" cheguem à população com o menor dispêndio de recursos possível.

Vimos que o tipo de propriedade do agente importa, mas que competição e efetiva regulamentação importam mais na busca da eficiência. Ao promover as duas últimas, é possível que se chegue a conclusões onde uma ou outra serão incompatíveis com o tipo de propriedade, e mudanças se tornarão necessárias. Se a regulamentação for inevitável mas impraticável, o agente será, ao final, estatal. Se o mercado for o senhor da disciplina, o agente será privado.

Na busca pela eficiência, não haverá lugar para o distributivismo via entrega gratuita. As correções das disparidades sociais devem ser feitas no regime de trocas, e até estarem completadas, de forma direta, onde for possível, através do subsídio individual, de forma que o cidadão necessitado escolha livremente o agente. Eliminando as perdas por fricção dentro da máquina estatal.

Os exemplos de países apresentados ao final do trabalho, demonstram o quão difícil é, para as nações, engajarem-se em mudanças de fundo no que tange à atuação do Estado, mas, a longo prazo, a inércia e o conformismo teriam, certamente, um preço maior.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

1. ABHANCHES, Sergio Henrique. *State enterprise and modes of privatization: A critical view based on Brazilian examples*. Rio de Janeiro, IUPRJ, 1984. 42p.
2. ABREN ofertas para los accesos viales a la Capital Federal". *La Nación*, Buenos Aires, 07 jul. 1990.
3. ABRIRAN hoy la oferta por Aerolíneas. *La Nación*, Buenos Aires, 15 jul. 1990.
4. ACUERDO que asegura la venta de Entel a Telefónica y Stet. *Clarín*, Buenos Aires, 27 out. 1990.
5. ADJUDICAN hoy 10.000 kilómetros de caminos a consorcios privados. *La Nación*, Buenos Aires, jun. 1990.
6. ADJUDICARAN hoy Aerolineas al grupo liderado por Iberia. *La Nación*, Buenos Aires, 15 jul. 1990.
7. AEROLINEAS: se conocerá hoy resultado de la licitación. *La Nación*, Buenos Aires, 6 jul. 1990.
8. AEROLINEAS: interés del Citibank si hay nueva licitación. *La Nación*, Buenos Aires, 12 jul. 1990.
9. AEROLINEAS: piden otro informe al grupo liderado por Iberia. *La Nación*, Buenos Aires, 12 jul. 1990.
10. AEROLINEAS se adjudicará esta semana. *La Nación*, Buenos Aires, 17 jul. 1990.
11. AEROLINEAS: controversia en el seno de la comisión bicameral. *La Nación*, Buenos Aires, 30 ago. 1990.
12. AEROLINEAS: nueva crítica de Natale sobre la forma de pago. *La Nación*, Buenos Aires, 18 set. 1990.
13. AEROLINEAS: se elabora el contrato de transferencia. *La Nación*, Buenos Aires, 22 set. 1990.
14. AEROLINEAS: un futuro rodeado de incógnitas. *La Nación*, Buenos Aires, 24 set. 1990.
15. AEROLINEAS: piden acelerar el traspaso. *La Nación*, Buenos Aires, 20 out. 1990.
16. AGP Y ELMA: debaten el esquema para privatizar. *La Nación*, Buenos Aires, 09 out. 1990.
17. AJUSTE de tarifas: el Gobierno rechaza pretensiones de los futuros adjudicatarios de Entel. *Clarín*, Buenos Aires, 11 out. 1990.
18. ALE, Ana & ROUCO, Miguel Angel. El ajuste en el Estado: ahora, pagar por los servicios. *Clarín*, Buenos Aires, 20 set. 1990.

19. ALE, Ana & ROUCO, Miguel Angel. Privatización ferroviaria: interés por el Mitre y el San Martín. *Clarín*, Buenos Aires, 20 set. 1990.
20. ALE, Ana. Habrá que invertir para comprar SEGBA. *Clarín*, Buenos Aires, 30 set. 1990.
21. ALEMAN, Juan. Los beneficios de la privatización. *La Nación*, Buenos Aires, 01 jul. 1990.
22. ANULAN la adjudicación de dos usinas. *La Nación*, Buenos Aires, 09 jul. 1990.
23. AREAS centrales: hubo 23 ofertas. *La Nación*, Buenos Aires, 31 ago. 1990.
24. AUMENTA un 42 por ciento la tarifa telefónica. *La Nación*, Buenos Aires, 27 set. 1990.
25. BAEZ, Oscar. El problema del Manny. *Clarín*, Buenos Aires, 3 out. 1990.
26. BAKER, Stephen & ZELLNER, Michael. Privatização XVII: Salinas não quer apens atrair investimentos mas novas tecnologias. *Gazeta Mercantil*, São Paulo, 24 maio 1990.
Tradução da Business Week.
27. BELDI, Luis. Se complicó más la venta de Entel y culpan a Dromi. *El Cronista Comercial*. Buenos Aires, 01 out. 1990.
28. _____. Una história insólita en la venta de FORJA. *El Cronista Comercial*. Buenos Aires, 01 out. 1990.
29. LA BELL se quedó sin socio financiero. *Clarín*, Buenos Aires, 23 set. 1990.
30. LA BELL desistió de una acción legal. *La Nación*, Buenos Aires, 09 out. 1990.
31. BERMUDEZ, Ismael. Títulos da deuda externa: privatizaciones y crisis financiera en el exterior. *Clarín*, Buenos Aires, 14 out. 1990.
32. BERTACHINI, Amarilis. Ozires Silva diz que a Light e a Escelsa poderão ser privatizadas. *Gazeta Mercantil*, São Paulo, 18 set. 1990.
33. BIANCHINI, Clayton. Estatal adota critérios mais profissionais. *Gazeta Mercantil*, São Paulo, 22 set. 1990.
34. BLUM, Patrick. Após meses de atraso, a venda de estatais deve recomeçar em Portugal. *Gazeta Mercantil*, São Paulo, 05 maio 1990.
Tradução do Financial Times.

35. BODGENER, Jim. Com as empresas atoladas em dívidas, a Turquia revê o processo de venda. *Gazeta Mercantil*, São Paulo, 17 maio 1990.
Tradução do Financial Times.
36. BOULTON, Leyla. Estatal sobriética que produz caminhão venderá ações aos estrangeiros. *Gazeta Mercantil*, São Paulo, 25 maio 1990.
Tradução do Financial Times.
37. BRIGHT, Graham. *Privatização: a perspectiva do político*. Brasília, Embaixada Britânica, 1990. 4p.
38. BUTLER, Eamon. 4A promessa de privatização. Brasília, Embaixada Britânica, 1990. 9p.
39. CADORIN, Atilio. Todos privatizamos, pero, quien lo sabe hacer?. *La Nación*, Buenos Aires, 07 jul. 1990.
40. CARNEGY, Hugh. A crise política trava o programa de venda das estatais em Israel. *Gazeta Mercantil*, São Paulo, 10 out. 1990.
Tradução do Financial Times.
41. CARVALHO, Arnorlido. A avaliação do preço deve ser baseada na projeção de lucros. *Gazeta Mercantil*, São Paulo, 24 maio 1990.
42. _____. Midland, Chase e Bank of Tokyo confirmam fundo. *Gazeta Mercantil*, São Paulo, 24 maio 1990.
43. _____. Um modelo próprio com os riscos de um processo apressado. *Gazeta Mercantil*, São Paulo, 24 maio 1990.
44. _____. Pressa para privatizar. *Gazeta Mercantil*, São Paulo, 24 maio 1990.
45. CESION de zonas operativas en el puerto. *La Nación*, Buenos Aires, 30 jun. 1990.
46. CHAIM, Célia. Falta de tempo impede meta de privatização. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 09 jul. 1990.
47. CITICORP ganó la licitación del Frigorífico Santa Elena. *El Cronista Comercial*, Buenos Aires, 09 set. 1990.
48. COBRO privado de servicios públicos. *La Nación*, Buenos Aires, 04 jun. 1990.
49. COMIENZA el proceso para la privatización del Urquiza. *La Nación*, Buenos Aires, 30 jun. 1990.
50. EL CONSORCIO cumplirá con lo técnicamente posible. (Aerolíneas). *La Nación*, Buenos Aires, 26 jun. 1990.

51. CRAWFORD, Leslie. A experiência chilena criou um padrão para o resto do continente. *Gazeta Mercantil*, São Paulo, 09 maio 1990.
Tradução do Financial Times.
52. CRESPO, Julio. Entel: sería escalonado el pago con títulos. *La Nación*. Buenos Aires, 29 set. 1990.
53. DEBATE sobre servicios aduaneros. *La Nación*, Buenos Aires, 26 set. 1990.
54. DECIDEN la venta de áreas de YPF. *La Nación*, Buenos Aires, 22 jun. 1990.
55. DECIDIO el Gobierno la privatización de SEGBA. *La Nación*, Buenos Aires, 19 jul. 1990.
56. El decreto para la privatización de OSN. *La Nación*, Buenos Aires, 17 set. 1990.
57. LA DEUDA de Entel es de U\$S 850 millones. *La Nación*, Buenos Aires, 17 set. 1990.
58. DI TELLA, Guido. La Argentina como historia de un éxito: 1912-1989. *La Nación*, Buenos Aires, 16 jul. 1990.
59. DISGUSTO en Alemania por las privatizaciones. *Clarín*, Buenos Aires, 18 out. 1990.
60. DISPARES actitudes de los gremios por la política oficial de privatizaciones. *La Nación*, Buenos Aires, 22 jul. 1990.
61. DONAHUE, John D. *The privatization decision - Public ends private means*. New York, Basic Books, 1989. 264p.
62. DOS ofertas por un ramal ferroviario. *La Nación*, Buenos Aires, 30 ago. 1990.
63. DURAÓ, Vera Saavedra. USIMINAS: pendência pode adiar privatização. *Gazeta Mercantil*, São Paulo, 21 maio 1990.
64. EMERGENCIA Economica, Ley nº 23.697 de 01 de septiembre de 1989. Ghaem, 1989. 23p.
65. ENTEL: solución por el crédito italiano. *La Nación*. Buenos Aires, 03 jun. 1990.
66. ENTEL: la transición al servicio privado. *La Nación*, Buenos Aires, 27 jun. 1990.
67. ENTEL: entrará en vigor un nuevo mecanismo para fijar las tarifas. *La Nación*, Buenos Aires, 30 jun. 1990.
68. ENTEL: un caso que puede influir en muchos otros. *La Nación*, Buenos Aires, 01 jul. 1990.

69. ENTEL: el grupo Stet, listo para firmar el jueves. *La Nación*, Buenos Aires, 02 out. 1990.
70. ENTEL: no se firmó el contrato de traspaso. *La Nación*, Buenos Aires, 05 out. 1990.
71. ENTEL: Telefónica ofrece firmar hoy. *La Nación*, Buenos Aires, 09 out. 1990.
72. ENVIARON al congreso las privatizaciones en Defensa. *La Nación*, Buenos Aires, 25 jul. 1990.
73. ESTENSSORO, Maria & SERRIL, Michel S. No more jokes. *Time Magazine*. New York, 10 set. 1990.
74. ESTEVEZ, Diego. El dilema permanente de las empresas del Estado. *La Nación*, Buenos Aires, 03 jun. 1990.
75. ESTUDIAN postergar 30 dias la entrega de Entel. *Clarín*, Buenos Aires, 06 out. 1990.
76. FONDOS para salud, educación y FF.AA. *La Nación*, Buenos Aires, 16 jun. 1990.
77. FRANCO, Lilliana. Transferencia de Entel: Bell dece que firmará mañana. *Clarín*, Buenos Aires, 23 set. 1990.
78. _____. Los pormenores del contrato de Entel. *Clarín*, Buenos Aires, 21 out. 1990.
79. FUE postergado el traspaso de Entel. *La Nación*, Buenos Aires, 07 out. 1990.
80. FUERON adjudicadas 28 áreas petroleras. *La Nación*, Buenos Aires, 25 jul. 1990.
81. FURTADO, Celso. *O Estado nos países de industrialização tardia*. Transcrição da I Conferência Internacional sobre Estatização, Privatização e Eficiência Econômica. São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, 1988. 4p.
82. GAWITH, Philip. Mudanças políticas na Africa do Sul retardam as vendas das estatais. *Gazeta Mercantil*, São Paulo, 25 maio 1990. Tradução do Financial Times.
83. GHILES, Francis. O processo na Tunisia foi gradual. *Gazeta Mercantil*, São Paulo, 21 maio 1990. Tradução do Financial Times.
84. GIMENEZ, Josemar. Açominas demite 482 funcionários. *Gazeta Mercantil*, São Paulo, 08 maio 1990.
85. GOMES, Nilo Sergio. Privatização deve ser iniciada pela Cosinor. *Gazeta Mercantil*, São Paulo, 05 maio 1990.
86. COSMAN, Eleonora. Aerolíneas: una operación con varios obstáculos. *Clarín*, Buenos Aires, 11 out. 1990.

87. GOVERNO anuncia a saída da comercialização do trigo.
Folha de São Paulo, São Paulo, 18 set. 1990.
88. GOVERNO DO REINO UNIDO DA GRÃ-BRETANHA E IRLANDA DO NORTE. Ministerio do Comercio. *Por qué privatizar? A experiência britânica*. Brasília, Embaixada Britânica, 1990. 5p.
89. _____. Foreign and Commonwealth Office. *A política de privatização da Grã-Bretanha*. Brasília, Embaixada Britânica, 1990. 44p.
90. GROS, Francisco. Privatização: uma oportunidade histórica. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 17 maio 1990.
91. EL GRUPO Iberia-Cielos del Sur seria propietario de Aerolíneas. *La Nación*, Buenos Aires, 07 jul. 1990.
92. HABRIAN adjudicado el ramal Rosario-Bahía. *Clarín*, Buenos Aires, 06 oct. 1990.
93. HALL, Terry. Venda de estatais na Nova Zelândia é alvo de fortes críticas. *Gazeta Mercantil*, São Paulo, 16 maio 1990.
Tradução do Financial Times.
94. HANKE, Steve H. et alii. *Privatizar para crescer*. Rio de Janeiro, Nordica, 1989. 243p.
95. HAY acuerdo sobre el modelo del contrato para transferir Entel. *La Nación*, Buenos Aires, 12 oct. 1990.
96. HICKMANN, Ernani. A utilização dos certificados de privatização. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 17 set. 1990.
97. HOON, Lim Siang. A Malásia promove a venda de estatais para redistribuição de riquezas. *Gazeta Mercantil*, São Paulo, 18 maio 1990.
Tradução do Financial Times.
98. HOLZMAN, Flora. Obstáculos para a privatização. *Gazeta Mercantil*, São Paulo, 18 set. 1990.
99. IBERIA ratificó que venderá los aviones de Aerolíneas. *La Nación*, Buenos Aires, 08 jul. 1990.
100. IBERIA depositó los US\$ 130 millones. *La Nación*, Buenos Aires, 29 set. 1990.
101. INFORME en el Senado sobre las privatizaciones. *La Nación*, Buenos Aires, 06 jul. 1990.
102. INICIAN en agosto la venta al público de acciones de Entel. *La Nación*, Buenos Aires, 27 jun. 1990.
103. INICIAN privatizaciones en el área de Defensa. *La Nación*, Buenos Aires, 21 jul. 1990.

104. INICIAN la privatización petrolera.
La Nación, Buenos Aires, 17 set. 1990.
105. LOS INGRESOS por las privatizaciones.
La Nación, Buenos Aires, 27 jun. 1990.
106. INTERES del Citicorp en las privatizaciones energéticas. *La Nación*, Buenos Aires, 08 ago. 1990.
107. INVERTIRAN US\$ 1.200 millones en un tercio de la red vial nacional. *La Nación*, Buenos Aires, 27 jun. 1990.
108. JOHNS, Richard. México espera conter a evasão de capital com a venda de estatais. *Gazeta Mercantil*, São Paulo, 04 maio 1990.
Tradução do Financial Times.
109. KLIASS, Paulo. Privatização e desregulamentação econômica. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 25 jun. 1990.
110. KLIASS, Paulo. Privatização e desregulamentação econômica. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 18 set. 1990.
111. KNIGHT, Peter. *Restructuring the public sector to increase efficiency in Brasil*. Transcrição da I conferência internacional sobre estatização, privatização e eficiência econômica. São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, 1988. 4p.
112. LA RAZON. *História viva 1905 - 1980*. Buenos Aires, 1980. 415p.
113. LASCANO, Fernando. Las privatizaciones y el erario. *La Nación*, Buenos Aires, 11 jul. 1990.
114. LEITE, Rogero Cezar de Cerqueira. Modernidade e privatização. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 24 maio 1990.
115. LLAMAN a licitación por el F.C. Urquiza. *La Nación*, Buenos Aires, 02 jul. 1990.
116. LOMBARDO, Mirian. Tesouro vai pagar Cr\$ 20 bilhões para cobrir rombo nas reservas. *Gazeta Mercantil*, São Paulo, 22 set. 1990.
117. LUNA, Felix. El 45. Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 1971. 508p.
118. Luz y Fuerza explicó su apoyo a la venta de Segba. *La Nación*, Buenos Aires, 20 jul. 1990.
119. MARCHAS y contramarchas. *La Nación*, Buenos Aires, 10 jun. 1990.

120. MARSHALL, Andrew. Governo de vários países reduzem as dimensões do Estado. *Gazeta Mercantil*, São Paulo, 02 maio 1990.
Tradução do Financial Times.
121. MAS de 600 millones de dólares se pagarán en un año por peaje. *Clarín*, Buenos Aires, 07 ago. 1990.
122. MAS dificultades en el proceso de venta de Entel. *La Nación*, Buenos Aires, 20 oct. 1990.
123. MEDIDAS para la reestructuración del sector público. *La Nación*, Buenos Aires, 26 jun. 1990.
124. MENCIAER, Bernard. Privatização - um assunto para todos. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 27 maio 1990.
125. MENEM afirmó que Telefónica se hará cargo de toda Entel. *Clarín*, Buenos Aires, 30 set. 1990.
126. MENEM calificó de excelente el acuerdo alcanzado con los adjudicatarios de Entel. *Clarín*, Buenos Aires, 28 oct. 1990.
127. MENEM firmó el nuevo plan de privatización. *La Nación*, Buenos Aires, 04 oct. 1990.
128. MENEM negó una prórroga para la venta de Entel. *La Nación*, Buenos Aires, 25 set. 1990.
129. MOREIRA, David Casimiro. *Entrves e perpectivas da privatização no Brasil*. Transcrição da I conferência internacional sobre estatização, privatização e eficiência econômica. São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, 1988. 22p.
130. MUCHNICK, Daniel. Privatizaciones e inversión: resultados inciertos. *Clarín*, Buenos Aires, 14 oct. 1990.
131. NO cambiará la fecha de traspaso de Entel. *La Nación*, Buenos Aires, 28 set. 1990.
132. NO hubo oferentes para comprar la Petroquímica Río Tercero. *La Nación*, Buenos Aires, 28 set. 1990.
133. NUEVO régimen de concesión y venta del sector público. *Clarín*, Buenos Aires, 30 set. 1990.
134. OFERTAS para privatizar el Zoo y el Botánico. *La Nación*, Buenos Aires, 26 set. 1990.
135. OFRECEN US\$ 9 y 7,5 millones para explotar por 20 años el Zoo- Botánico. *Clarín*, Buenos Aires, 17 oct. 1990.
136. OLIVEIRA, Fatima Bayma. Dificilmente as privatizações ser São tratadas com urgencia. *Gazeta Mercantil*, São Paulo, 08 maio 1990.

137. PASSOS, Carlos. *Estatização, privatização e eficiência econômica: questões a considerar.* Transcrição da I conferência internacional sobre estatização, privatização e eficiência econômica. São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, 1988.
138. EL PEAJE ya está en el horizonte. *La Nación*, Buenos Aires, 11 jul. 1990.
139. PETROLEO: hubo 107 ofertas para áreas marginales. *La Nación*, Buenos Aires, 11 jul. 1990.
140. PETROQUISA teme prejuízo com privatização. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 18 set. 1990.
141. PINTO, Celso. O capitalismo popular. *Gazeta Mercantil*, São Paulo, 14 maio 1990.
142. PODRIA anularse la venta de Entel. *La Nación*, Buenos Aires, 24 oct. 1990.
143. POMPER, Stephen. Awful? No, just amazing. *Time Magazine*, New York, 18 jun. 1990.
144. POSTERGAN hasta el 6 de julio la privatización de Aerolíneas. *La Nación*, Buenos Aires, 22 jun. 1990.
145. PREADJUDICAN petroleras para cuatro áreas centrales de YPF. *La Nación*, Buenos Aires, 30 ago. 1990.
146. PREOCUPACION de la comisión bicameral. *La Nación*, Buenos Aires, 5 oct. 1990.
147. PRICE, Catherine. Privatisation - issues raised by the UK experience. Brasília, Embaixada Britânica, 1990. 6p.
148. PRIMERA privatización en el área de Defensa. *Clarín*, Buenos Aires, 06 oct. 1990.
149. La PRIVATIZACION de Aerolíneas cada vez más complicada. *El Cronista Comercial*, Buenos Aires, 09 set. 1990.
150. La PRIVATIZACION de Entel. *La Nación*, Buenos Aires, 01 jul. 1990.
151. PRIVATIZACION de Entel: el martes negocian el nuevo contrato. *Clarín*, Buenos Aires, 13 oct. 1990.
152. PRIVATIZACION de Entel: acordado el sistema de ajuste, seguirá el análisis del contrato. *Clarín*, Buenos Aires, 28 oct. 1990.
153. PRIVATIZAÇÃO: de Marx ao mercado. *Gazeta Mercantil*, São Paulo, 08 maio 1990. Tradução do The Economist.
154. PRIVATIZACION de la red caminera. *La Nación*, Buenos Aires, 09 jul. 1990.

155. La PRIVATIZACION será total en el área de Defensa. *La Nación*, Buenos Aires, 23 jul. 1990.
156. PRIVATIZACIONES: cuestionamientos con aire a debate. *La Nación*, Buenos Aires, 05 set. 1990.
157. PRIVATIZACIONES en la municipalidad. *La Nación*, Buenos Aires, 11 jul. 1990.
158. PRIVATIZAN empresas de Defensa. *La Nación*, Buenos Aires, 26 set. 1990.
159. PRIVATIZAN Forja SA con participación obrera. *La Nación*, Buenos Aires, 27 set. 1990.
160. PRIVATIZARON establecimientos agropecuarios en San Luis. *La Nación*, Buenos Aires, 05 oct. 1990.
161. Un PROBLEMA particularmente difícil para el Manufacturers. *La Nación*, Buenos Aires, 02 oct. 1990.
162. PROCURAN una prórroga para el pago de Entel. *La Nación*, Buenos Aires, 24 set. 1990.
163. PODRIA anularse la venta de Aerolíneas. *La Nación*, Buenos Aires, 31 ago. 1990.
164. PODRIA prorrogarse la venta de Entel. *La Nación*, Buenos Aires, 26 set. 1990.
165. PROPONEN en Catamarca un plan de privatizaciones. *La Nación*, Buenos Aires, 17 set. 1990.
166. PRORROGARIAN la venta de pliegos licitatorios comunales. *La Nación*, Buenos Aires, 06 jul. 1990.
167. PROYECTO para suprimir impuestos en tarifas. *La Nación*, Buenos Aires, 09 oct. 1990.
168. REDUJERON su déficit las empresas públicas este año aunque Entel perdió US\$ 150.000 diarios por deterioro del servicio. *La Nación*, Buenos Aires, 24 oct. 1990.
169. REFORMA del Estado, Ley nº 23.697 del 01 de agosto de 1989. Buenos Aires, Ghaem, 1989. 23p.
170. RESTIVO, Nestor. Los primeros teléfonos que usaron los porteños. *Clarín*, Buenos Aires, 27 oct. 1990.
171. ROUCO, Miguel Angel. Historia del fracaso de la operación con la Bell. *Clarín*, Buenos Aires, 06 oct. 1990.
172. SAFATLE, Claudia. Collor vai anunciar os nomes que devem dirigir a privatização. *Gazeta Mercantil*, São Paulo, 08 maio 1990.

173. SAFATLE, Claudia. Privatização no Brasil terá apoio do IFC. *Gazeta Mercantil*, São Paulo, 22 set. 1990.
174. SATIASFACION empresaria por la política de privatizaciones. *La Nación*, Buenos Aires, 02 jul. 1990.
175. SE ADJUDICO Entel a Bell y a Telefónica. *La Nación*, Buenos Aires, 02 jul. 1990.
176. SE AGOTAN los plazos para que la Bell decida si compra Entel. *Clarín*, Buenos Aires, 03 oct. 1990.
177. SE ANUNCIARA el plan de concesión en ferrocarriles. *La Nación*, Buenos Aires, 10 jun. 1990.
178. SE APROBA el pliego para licitar áreas de YPF. *La Nación*, Buenos Aires, 06 jun. 1990.
179. SE CONFIRMO el alza del 42% en tarifas de Entel. *Clarín*, Buenos Aires, 06 oct. 1990.
180. SE FIRMA hoy el contrato de transferencia de Entel. *La Nación*, Buenos Aires, 04 oct. 1990.
181. SEFTON, Fernando. *Divida externa; uma proposta de mercado*. São Paulo, Febraban, 1989. 30p.
182. SE PRIVATIZA el 40% de la red caminera. *La Nación*, Buenos Aires, 27 jun. 1990.
183. SIMONSEN, Mario Henrique. *Privatização e abertura do capital*. Rio de Janeiro, Codimec, 1980. 16p.
184. SOUZA, Claudia de. FMI e BIRD apóiam venda de estatais para revigorar o setor privado. *Gazeta Mercantil*, São Paulo, 23 maio 1990.
185. SMITH, Tim. *Privatização e a responsabilidade do parlamento*. Brasília, Embaixada Britânica, 1990. 4p.
186. TACHINARDI, Maria Helena. Meta para este ano poderá não ser atingida, diz Ozires Silva. *Gazeta Mercantil*, São Paulo, 24 maio 1990.
187. TACHINARDI, Maria Helena. Onze milhões de investidores. *Gazeta Mercantil*, São Paulo, 24 maio 1990.
188. TAYLOR, Robert. Suécia opta pela venda parcial para ti

191. TENORIO, Cecillia & DICKSON, Adrian. *Bell. Revista Apertura*. Buenos Aires, 26 : 68-76, ago. 1990.
192. TOPIK, Steven. *A presença do Estado na economia política do Brasil de 1889 a 1930*. São Paulo, Record, 1987. 255p.
193. TOTTI, Paulo. Os candidatos a Entel sob exame. *Gazeta Mercantil*, São Paulo, 02 maio 1990.
194. _____. Brasil/Argentina: um novo modelo de integração. *Gazeta Mercantil*, São Paulo, 11 maio 1990.
195. _____. Uma proposta argentina. *Gazeta Mercantil*, São Paulo, 11 maio 1990.
196. TRUELL, Peter. Os latinos e os europeus do leste devem superar a aversão aos estrangeiros. *Gazeta Mercantil*, São Paulo, 28 maio 1990.
197. UNION CIVICA RADICAL. *Proyecto de bases de accion política*. Buenos Aires, 1989. 17p.
198. VICKERS, John & YARROW, George. *Privatization - an economic analysis*. Cambridge, Mass., MIT Press, 1989. 454p.
199. VILLALOBOS, Enrique Vera. De buques, puertos, hidroviás y dragados. *La Nación*, Buenos Aires, 17 set. 1990.
200. VIRTUAL adjudicación de Aerolíneas. *La Nación*, Buenos Aires, 14 jul. 1990.
201. VOO endividado. *Veja*. São Paulo, Abril, 12 set. 1990.